

TESIS

**“PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN
TERHADAP INFORMASI IKLAN
BARANG DAN JASA YANG
MENYESATKAN”**

*LEGAL PROTECTION FOR CONSUMER ON MISLEADING
ADVERTISING GOODS AND SERVICES INFORMATION*



Oleh

ADI HANDONO

NIM. 090720101005

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
KONSENTRASI HUKUM EKONOMI**

**UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM**

2011

TESIS

**“PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN
TERHADAP INFORMASI IKLAN
BARANG DAN JASA YANG
MENYESATKAN”**

Oleh

ADI HANDONO

NIM. 090720101005

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
KONSENTRASI HUKUM EKONOMI**

**UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM**

2011

**“PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN
TERHADAP INFORMASI IKLAN
BARANG DAN JASA YANG
MENYESATKAN”**

TESIS

Untuk memperoleh Gelar Magister dalam Program Studi Ilmu Hukum
Pada Fakultas Hukum Universitas Jember

Oleh

ADI HANDONO

NIM. 090720101005

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
KONSENTRASI HUKUM EKONOMI**

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

2011

Tanggal 7 Oktober 2011

**TESIS INI TELAH DISETUJUI
TANGGAL 4 MEI 2011**

Oleh

Dosen Pembimbing Utama,

Prof. Dr. M. H. Khoidin, S.H., M.Hum. C.N.
NIP. 19630308 198802 1 001

Dosen Pembimbing Anggota,

Mardi Handono, S.H., M.H.
NIP. 19631201 198902 1 001

Mengetahui:

Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum
Program Pascasarjana Universitas Jember,

Dr. Dominikus Rato, SH, M.Si
NIP. 19570105 198603 1 002

JUDUL TESIS : PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN
TERHADAP INFORMASI IKLAN BARANG DAN
JASA YANG MENYESATKAN

Tanggal Ujian : 7 Oktober 2011

SK Penguji : 2418/H25.1.1/PS6/201

Nama Mahasiswa : Adi Handono

NIM : 090720101005

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Konsentrasi : Hukum Ekonomi

PEMBIMBING

Pembimbing Utama : Prof. Dr. M. H. Khoidin, S.H., M.Hum.C.N.

Pembimbing Anggota : Mardi Handono, S.H., M.H.

TIM DOSEN PENGUJI

Dosen Penguji 1 : Dr. Dominikus Rato, SH. M.Si

Dosen Penguji 2 : Dr. Fendi Setyawan, S.H., M.H.

Dosen Penguji 3 : Prof. Dr. M. H. Khoidin, S.H., M.Hum. C.N.

Dosen Penguji 4 : Mardi Handono, S.H., M.H.

PENGESAHAN

Tesis dengan judul:

PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN TERHADAP INFORMASI IKLAN BARANG DAN JASA YANG MENYESATKAN

Telah dipertahankan di depan Tim Penguji Pada Tanggal 7 Oktober 2011
Susunan Tim Penguji

Ketua

Sekretaris

Dr. Dominikus Rato, SH. M.Si
NIP. 19570105 198603 1 002

Dr. Fendi Setyawan, S.H., M.H.
NIP. 19720217 199802 1 001

Anggota I

Anggota II

Prof. Dr. M. H. Khoidin, S.H., M.Hum.C.N
NIP. 19630308 198802 1 001

Mardi Handono, S.H., M.H.
NIP. 19631201 198902 1 001

Mengetahui
Universitas Jember
Fakultas Hukum
Dekan,

Prof. Dr. M. Arief Amrullah, SH, M.Hum
NIP. 19600101 198802 1 001

PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS

Dengan ini menyatakan bahwa:

1. Tesis saya ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (Magister Ilmu Hukum), baik di Universitas Jember maupun di perguruan tinggi lain.
2. Tesis ini merupakan hasil gagasan, ide, pemikiran, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan dari Tim Pembimbingan.
3. Dalam tesis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan maupun daftar pustaka.
4. Apabila ternyata dalam naskah tesis ini dapat dibuktikan adanya unsur-unsur jiplakan, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh dari karya tulis ini maupun sanksi lainnya yang berlaku di lingkungan Universitas Jember.

Jember, 7 Oktober 2011

Hormat Penulis

ADI HANDONO
NIM. 090720101005

UCAPAN TERIMA KASIH

Terima Kasih tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya saya ucapkan kepada Bapak Prof. Dr. M. H. Khoidin, S.H., M.Hum.C.N. selaku Dosen Pembimbing Utama dan Bapak Mardi Handono, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing Anggota dalam penulisan tesis ini, karena berkat bimbingan dan dorongan yang penuh perhatian akhirnya penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini. Atas terselesainya tesis ini, penulis juga menyampaikan ucapan terima kasih yang terhingga dengan penuh rasa hormat kepada :

1. Bapak Dr. Ir. Tarcius Sutikto, M. Sc selaku Rektor Universitas Jember.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember Prof. Dr. M. Arief Amrullah, S.H., M. Hum, Pembantu Dekan I: Echwan Iriyanto, S.H., M.H., Pembantu Dekan II: Mardi Handono, S.H., M.H., dan Pembantu Dekan III: H. Eddy Mulyono, S.H., M.Hum.
3. Bapak Dr. Dominikus Rato, SH, M.Si Selaku ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Negeri Jember.
4. Komisi Bimbingan Tesis Program Magister Ilmu Hukum Universitas Jember, Ketua: Dr. Fanny Tanuwijaya, S.H., M.Hum., Sekretaris: Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum., dan Anggota: Dr. Fendy Setyawan, S.H.M.H.,. atas kepercayaan usulan penelitian tesis saya.
5. Tim Dosen Penguji Tesis Ketua: Dr. Dominikus Rato, SH, M.Si. Sekretaris: Dr. Fendy Setyawan, S.H.M.H.,. Anggota I: Prof. Dr. M. H. Khoidin, S.H., M.Hum.C.N. dan Anggota II: Mardi Handono, S.H., M.H. atas masukan, kritik, saran, dan bimbinganya.
6. Staff Akademik Program Magister Ilmu Hukum Universitas Negeri Jember.
7. Papa, Mama, terima kasih atas semangat dan doanya sehingga penulis dapat menyelesaikan studi ini.
8. Rani, Popo, Koko, Retno, Om, Tante serta keponakan-keponakan, terima kasih atas semangat dan doanya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.
9. Rize Budi Amalia, terima kasih mau menemani dan banyak memberi semangat dalam penulisan tesis ini.
10. Teman-teman kelas B angkatan 2009 Program Magister Ilmu Hukum Universitas Negeri, terima kasih atas persahabatan dan motivasinya.

RINGKASAN

Iklan merupakan salah satu bentuk penyampaian informasi mengenai barang dan atau jasa dari pelaku usaha kepada konsumen, diharapkan dengan informasi didalam iklan dapat dipergunakan sebagai panduan bagi konsumen dalam memilih dan membeli barang dan jasa dengan tepat. Tetapi perkembangannya periklanan saat ini tidak jarang melampaui batas-batas logika dan rasio, serta menyesatkan. Kecenderungan apa yang dijanjikan dalam iklan tidak sesuai dengan kenyataan telah menjadi pemandangan sehari-hari, sehingga konsumen dapat dirugikan.

Tesis ini menitik beratkan pada 3 (tiga) rumusan masalah, yaitu 1) Bagaimana pengaturan iklan dalam transaksi barang dan/atau jasa antara pelaku usaha kepada konsumen? 2) Bagaimana Negara memberikan perlindungan terhadap konsumen dari informasi iklan barang dan/atau jasa yang menyesatkan? dan 3) Bagaimana tanggungjawab pelaku usaha atas kerugian yang dialami konsumen akibat informasi iklan barang dan jasa yang menyesatkan?

Setelah dilakukan penelitian terhadap permasalahan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa sampai saat ini undang-undang yang mengatur secara khusus tentang periklanan belum ada. Meskipun demikian, beberapa undang-undang, banyak pasal-pasal yang mengatur mengenai periklanan, seperti Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Kitab Undang-undang Hukum Perdata, Undang-undang No 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, Undang-undang No 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Undang-undang No 40 Tahun 1999 tentang Pers, Undang-undang No 7 Tahun 1996 tentang Pangan, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan pangan, Surat keputusan menteri yang mengatur pengawasan kegiatan periklanan, Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia. Pengaturan periklanan dalam hukum pidana, apabila ditinjau Buku kedua KUHP Bab XXV (dua puluh lima), termaksud dalam ketentuan mengenai kejahatan perbuatan curang atau yang lebih dikenal dengan istilah penipuan, yang terdiri dari dua puluh Pasal. Seperti Pasal 204 KUHP, Pasal 378 KUHP, Pasal 383 KUHP, Pasal 386 KUHP, dan Pasal 390 KUHP

Negara Indonesia yang menganut paham *welfare state* (Negara kesejahteraan rakyat) membuat negara ikut campur dalam perekonomian rakyatnya melalui berbagai kebijakan yang berwujud dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Lahirnya Undang-Undang Perlindungan Konsumen membawa era baru dalam upaya memberikan perlindungan hukum kepada konsumen oleh negara. Dalam rangka mengembangkan upaya perlindungan konsumen, maka dibentuklah Badan Perlindungan Konsumen Nasional dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Berkaitan dengan periklanan, Undang-Undang Perlindungan Konsumen memuat pengaturannya bersama dengan perbuatan-perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha, dalam Pasal 9, 10, 12, 13, 17 dan Pasal 20 Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Bentuk lain perlindungan konsumen oleh negara dari informasi iklan barang dan jasa yang menyesatkan

dapat dilihat dalam putusan hakim yang adil serta menerapkan asas-asas dan aturan hukum sebagaimana mestinya.

Perlindungan konsumen oleh Negara selain membuat kebijakan yang berwujud dalam bentuk peraturan perundang-undangan, didalam Undang-undang Perlindungan Konsumen secara umum negara mengemban tugas pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan perlindungan konsumen, termasuk tugas pembinaan dan pengawasan kegiatan periklanan. Masalah pertanggungjawaban atas kerugian yang dialami konsumen akibat informasi iklan barang dan jasa yang menyesatkan, konsumen mempunyai hak untuk meminta pertanggungjawaban pelaku usaha yaitu pertanggungjawaban secara Perdata, pertanggungjawaban secara Pidana dan pertanggungjawaban secara Administrasi Negara.

SUMMARY

Advertising is one form of delivery of information about goods and services from businesses to consumers, is expected by the information in the advertising can be used as a guide for consumers in selecting and purchasing goods and services appropriately. But its development is not currently advertising rarely go beyond the limits of logic and reason, as well as misleading. Tendency of what is promised in the ad does not correspond with reality has become a daily sight, so that consumers can be harmed.

This thesis focuses on three (3) formulation of the problem, namely 1) How are the ads in the transactions of goods and / or services between businesses to consumers? 2) How does the State provide protection to consumers of information advertising goods and / or services that is misleading? and 3) How is the responsibility of businesses for their losses due to consumer advertising of goods and services information misleading?

After an examination of the problems mentioned above, it can be concluded that until this legislation that specifically regulates the advertising does not exist. However, some laws, many of the articles concerning the article which regulates advertising, such as the Law No. 8 of 1999 on Consumer Protection, the Book of Law Civil Law, Law No. 32 Year 2002 on Broadcasting, Law No. 36 Year 2009 on Health, Law No. 40 Year 1999 regarding the Press Law No. 7 of 1996 concerning Food, Government of the Republic of Indonesia No. 69 Year 1999 regarding food labeling and Advertising, ministerial decree governing the supervision of advertising activities, etiquette and Procedures Advertising Indonesia. Advertising arrangements in criminal law, if the second book reviewed Chapter XXV of the Criminal Code (twenty five), in provisions concerning crimes termaksud fraudulent or better known by the term fraud, which consists of twenty-Section. As Article 204 of the Criminal Code, Article 378 of the Criminal Code, Article 383 of the Criminal Code, Article 386 of the Criminal Code, and Article 390 of the Criminal Code.

Indonesian State which adopts welfare state to make the state interfering in people's economy through various policies that shape in the form of legislation. The birth of the Consumer Protection Act to bring a new era in efforts to give legal protection to consumers by the state. In order to develop consumer protection efforts, will be established National Consumer Protection Agency and the Consumer Dispute Settlement Body. In connection with advertising, Consumer Protection Act contains the settings along with the deeds that are prohibited for business, in Article 9, 10, 12, 13, 17 and Article 20 of the Consumer Protection Act. Another form of consumer protection by the state of the advertising information goods and services that can be misleading in a fair verdict and apply the principles and the rule of law as it should.

Consumer protection by the State in addition to making policies that shape in the form of legislation, within the Consumer Protection Act generally states the task of guiding and monitoring the provision of consumer protection, including job coaching and supervision of advertising activities. The issue of accountability

for their losses due to consumer advertising of goods and services information that is misleading, the consumer has the right to hold businesses accountable to the Civil Code, the Criminal responsibility and accountability in State Administration.

KATA PENGANTAR.

Dengan memanjatkan Puji dan Syukur Kehadirat Allah SWT, yang mana atas berkat dan rahmatNya penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis dengan judul **“Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Informasi Iklan Barang Dan Jasa Yang Menyesatkan”**. Penyusunan tesis ini dilaksanakan untuk memenuhi persyaratan guna menyelesaikan studi pada Program Magister Ilmu Hukum pada Universitas Negeri Jember.

Perlindungan konsumen dalam era perdagangan bebas menjadi sangat penting karena selain konsumen mempunyai hak-hak yang universal juga mempunyai hak-hak yang sangat spesifik baik situasi maupun kondisi. Salah satu hak konsumen yaitu mendapatkan informasi yang jujur. Informasi Iklan yang benar dan bertanggungjawab dapat membantu konsumen menetapkan pilihan yang tepat artinya sesuai kebutuhan dan kemampuannya. Mayoritas konsumen di Indonesia masih terlalu rentan dalam menyerap informasi iklan barang dan jasa yang tidak sehat.

Beranjak dari pemikiran tersebut maka dilakukan penelitian lebih lanjut tentang Bagaimana pengaturan iklan dalam transaksi barang dan/atau jasa antara pelaku usaha kepada konsumen, Bagaimana Negara memberikan perlindungan terhadap konsumen dari informasi iklan barang dan/atau jasa yang menyesatkan dan Bagaimana tanggungjawab pelaku usaha atas kerugian yang dialami konsumen akibat informasi iklan barang dan jasa yang menyesatkan

Di dalam penyusunan tesis ini penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna, terutama dalam menggali, mengungkapkan dan menguraikan hal-hal yang penulis kemukakan serta sebagai bahan informasi kepustakaan, namun dengan tekad dan rasa ingin tahu dalam pengembangan ilmu pengetahuan maka penulis dapat menyelesaikannya. Semoga tesis yang sederhana ini mampu memberikan sumbangsih pada bidang hukum Perlindungan Konsumen. Apabila terdapat kesalahan, kekurangan dan ketidaksempurnaan dalam penulisan tesis ini, maka hal tersebut bukan suatu kesengajaan, melainkan semata-mata karena kekhilafan penulis. Oleh karena itu kepada seluruh pembaca mohon memaklumi dan hendaknya memberikan kritik dan saran yang membangun.

Jember, 7 Oktober 2011

Hormat Penulis

ADI HANDONO
NIM. 09072010100

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Sampul Depan.....	i
Halaman Sampul Dalam	ii
Halaman Persetujuan.....	iii
Halaman Daftar Isi	iv
Halaman Daftar Lampiran	v
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	8
1.3 Tujuan Penelitian	8
1.4 Manfaat penelitian.....	9
1.5 Metode Penelitian.....	10
1.5.1 Tipe Penelitian	10
1.5.2 Pendekatan Masalah.....	10
1.5.3 Sumber Bahan Hukum.....	11
1.5.4 Pengumpulan Bahan Hukum	12
1.5.4 Analisa Bahan Hukum	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	14
2.1 Pengertian Konsumen	14
2.2 Tujuan Perlindungan Konsumen.....	17
2.3 Pengertian Pelaku Usaha dan Pelaku Usaha Periklanan.....	18
2.4 Prinsip-prinsip Hukum Perlindungan Konsumen	21
2.5 Prinsip Negara Hukum.....	24
2.6 Pengertian Barang dan Jasa	25
2.7 Pengertian Iklan	27
2.8 Tujuan dan Makna Iklan	28
2.9 Pengertian Iklan Menyesatkan.....	30
BAB III KERANGKA KONSEPTUAL.....	32
BAB IV PEMBAHASAN	36
4.1 Pengaturan iklan dalam transaksi pelaku usaha dengan konsumen	36
4.1.1 Pengaturan Perlindungan Konsumen periklanan diluar Undang-Undang Perlindungan Konsumen	38
4.1.1.1 Pernyataan-pernyataan dalam iklan sebagai janji pelaku usaha menurut kitab Undang-undang Hukum Perdata	40
4.1.1.2 Informasi Iklan Menyesatkan Sebagai Tindak Pidana Penipuan Dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)	47
4.1.2 Pemberlakuan Peraturan Perundang-undangan yang Bersifat Administratif dalam Mengatur Kegiatan Periklanan	51

4.2	Perlindungan konsumen oleh Negara dari informasi iklan barang dan jasa yang menyesatkan	71
4.3	Pertanggungjawaban Pelaku Usaha Terhadap Penyampaian Informasi Iklan yang Menyesatkan	104
4.3.1	Penentuan Tanggung Jawab Pelaku Usaha	105
4.3.2	Tanggung Jawab Pelaku Usaha	108
1.	Tanggung Jawab Perdata terhadap Iklan Menyesatkan	110
a.	Pertanggungjawaban Kontraktual (<i>Contractual liability</i>)	
b.	Pertanggungjawaban Produk (<i>Product liability</i>)	
c.	Pertanggungjawaban Profesional (<i>Professional liability</i>)	
2.	Pertanggungjawaban Pidana Pelaku Usaha	120
3.	Pertanggungjawaban secara Administrasi Negara	125
BAB V	PENUTUP	141
5.1	Kesimpulan	141
5.2	Saran.....	144

DAFTAR BACAAN

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pembangunan dan perkembangan perekonomian khususnya dibidang perindustrian dan perdagangan nasional telah menghasilkan berbagai variasi barang dan/atau jasa yang dapat dikonsumsi. Di samping itu, globalisasi dan perdagangan bebas yang didukung oleh kemajuan teknologi telekomunikasi dan infomatika telah memperluas ruang gerak arus transaksi barang dan/atau jasa melintasi batas-batas wilayah suatu negara, sehingga barang dan/atau jasa yang ditawarkan bervariasi baik produksi luar negeri maupun produksi dalam negeri¹.

Kecenderungan masyarakat konsumtif merupakan lahan sekaligus tantangan bagi para pelaku usaha untuk memasarkan sebanyak-banyaknya produk barang dan jasa. Salah satu alat yang sering digunakan pelaku usaha untuk memasarkan produk-produknya adalah dengan iklan. Menurut Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, 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 diperdagangkan². Dalam hal ini penyebarluasan informasi atas suatu barang dan/atau jasa dapat dilakukan dalam bentuk iklan seperti yang

¹ Zulkarnaen, *Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Barang-Barang Elektronik*, Tesis pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2008.

² Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1998 Tentang Perlindungan Konsumen.

ditayangkan melalui media massa, papan reklame, brosur, *leaflet*, spanduk, baliho, atau media elektronik, seperti televisi, radio, dan lain-lain.

Dalam pelaksanaannya, kegiatan promosi melibatkan 4 (empat) pihak, yaitu:

1. Pelaku Usaha; pelaku usaha selaku pemilik barang dan/atau jasa menyampaikan permintaan atau pesan yang baik menyangkut bentuk maupun isi iklan, agar biro iklan mendisain atau memoles bentuk atau isi iklan sesuai dengan keinginan/selera produsen;
2. Biro Iklan; biro ini bertugas untuk mendisain iklan baik mengenai bentuk dan isinya;
3. Media Iklan; media ini hanya bertugas untuk menayangkan barang dan/atau jasa, yang telah dipoles oleh biro iklan, dan;
4. Konsumen, selaku pihak yang menjadi target dari penyampaian iklan³.

Penyampaian informasi yang lengkap, benar, jelas, dan jujur adalah merupakan salah satu kewajiban pelaku usaha, sebaliknya kewajiban pelaku usaha tersebut merupakan hak konsumen. Idealnya, informasi barang dan jasa yang disampaikan oleh pelaku usaha tersebut tidak hanya menonjolkan kelebihan-kelebihan yang dimiliki oleh suatu produk, tetapi perlu diimbangi dengan informasi yang memuat resiko pemakaian yang dimiliki oleh produk yang bersangkutan.

³ Inosentius Samsul, *Laporan Akhir Tim Kompilasi Perlindungan Konsumen*, Departemen Hukum Dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional Tahun 2006.

Hak atas informasi yang benar merupakan salah satu hak universal konsumen yang harus dihormati dan dilindungi. Pelaku usaha dalam menyampaikan informasi haruslah secara lengkap dan benar sehingga tidak ada suatu hal penting yang semestinya menjadi hak konsumen tidak tercantum di dalamnya atau bahkan sengaja disembunyikan. Informasi tersebut harus dapat juga dipahami (secara mudah) karena jika tidak dapat dipahami maka informasi tidak akan berguna sama sekali. Informasi yang tidak lengkap dan tidak memadai yang disampaikan kepada konsumen dapat menimbulkan kesan yang keliru (*misleading*) pada konsumen yang menyebabkan konsumen merasa tertipu⁴.

Iklan merupakan salah satu bentuk penyampaian informasi mengenai barang dan atau jasa dari pelaku usaha kepada konsumen, maka dari itu iklan tersebut sangat penting kedudukannya bagi pelaku usaha sebagai alat untuk membantu memperkenalkan produk atau jasa yang ditawarkannya kepada konsumen. Tanpa adanya iklan berbagai produk barang dan atau jasa tidak dapat mengalir secara lancar ke para distributor atau penjual, apalagi sampai ke tangan para konsumen atau pemakainya⁵.

Pentingnya media iklan bagi pelaku usaha dapat tergambarkan dalam pendapat yang disampaikan oleh David Oughnton dan John Lowry, yang menulis bahwa "*Advertising is the central symbol of consumer society, advertising plays a central role in making available to consumer information which the producers of*

⁴ <http://rifqin.blogspot.com/2008/04/informasi-tidak-seimbang-dalam-iklan.html>, Terakhir diakses 20 Maret 2011.

⁵ <http://siddiq-4hm4d87.blogspot.com/2010/09/perlindungan-konsumen-akibat-iklan-yang.html>, Terakhir diakses 20 Maret 2011.

the advertised product wishes the consumer to have"⁶. (Periklanan adalah simbol utama dari masyarakat konsumen, iklan memainkan peran penting dalam membuat tersedia informasi untuk konsumen dimana pelaku usaha yang mengiklankan produk berharap konsumen untuk memiliki). Melalui iklan, pelaku usaha seharusnya dapat lebih mendekatkan diri kepada konsumen, dengan menghasilkan beraneka produk yang sesuai dengan keinginan dan kebutuhan konsumen.

Informasi Iklan yang benar dan bertanggungjawab dapat membantu konsumen menetapkan pilihan yang tepat artinya sesuai kebutuhan dan kemampuannya. Cara pemasaran yang wajar akan mendukung putusan pilihan konsumen yang menguntungkannya. Perkembangannya periklanan saat ini tidak jarang melampaui batas-batas etika, kewajaran, kepatutan dan rasionalitas, sehingga aspek psikologi konsumenlah yang menjadi target pelaku usaha dalam memasarkan produknya. Misalnya, iklan salah satu provider telekomunikasi terkenal, mengklaim dirinya paling murah dengan menonjolkan sebuah pertanyaan "ada yang lebih murah dari Rp. 0 ?" tetapi hal ini tidak pernah dijelaskan secara gamblang bahwa tarif Rp 0 hanya berlaku berdasarkan syarat dan ketentuan berlaku, kecenderungan apa yang dijanjikan dalam iklan tidak sesuai dengan kenyataan telah menjadi pemandangan sehari-hari, sehingga konsumen dapat dirugikan⁷.

⁶ Dedi Harianto. *Perlindungan Hukum bagi Konsumen terhadap Iklan yang Menyesatkan*. Ghalia Indonesia. Bogor. 2010.

⁷ Taufik H Simatupang, *Aspek Hukum Periklanan Dalam Perspektif Perlindungan Konsumen*, Bandung, PT Cipta Aditya Bakti, 2004.

Menurut Yusuf Shofie, iklan termaksud salah satu dari 5 (lima) sebab potensial yang dapat menimbulkan kerugian bagi konsumen, yaitu⁸:

1. Ketidaksesuaian iklan/ informasi produk dengan kenyataan;
2. Produk tidak sesuai dengan standar ketentuan/ peraturan perundang-undangan;
3. Produk cacat meskipun masih dalam masa garansi;
4. Sikap konsumtif konsumen;
5. Ketidaktahuan konsumen tentang penggunaan produk.

Sampai saat ini Indonesia belum memiliki peraturan khusus setingkat undang-undang guna mengatur kegiatan periklanan, akibatnya terjadi pluralisme ketentuan periklanan dalam hukum positif yang berlaku, misalnya diatur didalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang perlindungan Konsumen, Kitab Undang-undang Hukum Perdata, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Menteri yang bersifat Administratif. Sehingga menyisakan beberapa permasalahan berkenaan penentuan hak dan kewajiban pelaku usaha periklanan, bentuk-bentuk penyesatan iklan yang dilarang, beban pertanggungjawaban pelaku usaha periklanan, kedudukan Dewan Periklanan Indonesia sebagai badan pengawas iklan, sampai pada sanksi yang dapat dijatukan kepada pelaku usaha akibat melanggar ketentuan tersebut⁹

Konsumen perlu diberikan suatu perlindungan khusus terhadap informasi iklan barang dan jasa yang menyesatkan. Perlunya peraturan yang mengatur

⁸ *Ibid*, Hal 5.

⁹ Dedi Harianto. *Perlindungan Hukum bagi Konsumen terhadap Iklan yang Menyesatkan*. Ghalia Indonesia. Bogor. 2010.Hal 73

perlindungan konsumen karena lemahnya posisi konsumen dibandingkan posisi pelaku usaha, karena mengenai proses sampai hasil produksi barang atau jasa yang telah dihasilkan tanpa campur tangan konsumen sedikitpun sehingga kenyataannya konsumen selalu berada dalam posisi yang dirugikan. Campur tangan negara sendiri dimaksudkan untuk melindungi hak-hak konsumen. Sementara itu, Janus Sidabalok mengemukakan ada empat alasan pokok mengapa konsumen perlu dilindungi, yaitu sebagai berikut¹⁰ :

1. Melindungi konsumen sama artinya dengan melindungi seluruh bangsa sebagaimana diamanatkan oleh tujuan pembangunan nasional menurut Undang-Undang Dasar 1945;
2. Melindungi konsumen perlu untuk menghindarkan konsumen dari dampak negatif penggunaan teknologi;
3. Melindungi konsumen perlu untuk melahirkan manusia-manusia yang sehat rohani dan jasmani sebagai pelaku-pelaku pembangunan, yang berarti juga untuk menjaga kesinambungan pembangunan nasional;
4. Melindungi konsumen perlu untuk menjamin sumber dana pembangunan yang bersumber dari masyarakat konsumen.

Namun demikian, realitas yang terjadi dimasyarakat tidak selamanya berjalan sebagaimana yang diharapkan. Sering kali ditemukan pelaku usaha menyampaikan informasi yang menyesatkan melalui iklan. Hal tersebut dapat dibuktikan dari hasil data Badan Pengawas Periklanan Persatuan Perusahaan

¹⁰ Janus Sidabalok., *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti 2006. hal 6.

Periklanan Indonesia (PPPI). Berdasar data Badan Pengawas Periklanan (BPP) PPPI periode 2005-2008, ditemukan 346 iklan bermasalah. Sekitar 277 iklan di antaranya dinyatakan melanggar etika pariwisata periklanan. Kebanyakan pelanggaran tersebut terkait dengan penggunaan istilah atau kata yang bersifat superlatif tanpa bukti pendukung yang objektif. Hingga Oktober 2009, ditemukan 150 kasus iklan bermasalah¹¹. Berdasar data tersebut, memperlihatkan kecenderungan pelaku usaha dalam menyajikan iklan barang dan jasa tidak memenuhi syarat masih cukup besar.

Pembuktian lainnya, dapat dilihat dari kasus iklan yang menyesatkan konsumen dan mengakibatkan konsumen merasa tertipu antara PT. Excelcomindo Pratama Tbk (XL) melawan Jarlyn H.Sinaga yang perkaranya telah diputus oleh Mahkamah Agung dengan No. Perkara 01/Per.Kons/2007. Bahwa pada tanggal 30 Maret 2006, PT. Excelcomindo Pratama Tbk mendistribusikan brosur/iklan yang memuat informasi tentang Program Tarif Ngirit XL Bebas untuk pelanggan. Program tersebut mulai berlaku tanggal 1 April 2006 hingga 30 Juni 2006. Jarlyn H.Sinaga, yang tertarik dengan program tersebut pada tanggal 1 April membeli produk PT. Excelcomindo Pratama Tbk. Namun, Program Tarif Ngirit XL Bebas tersebut tidak dapat dijalankan oleh Jarlyn H.Sinaga. Karena Merasa Tertipu akhirnya pada tanggal 16 April 2006, Jarlyn H.Sinaga membuat pengaduan konsumen kepada Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Medan¹².

¹¹ http://www.iklan.koran.net/PPPI_Temukan_150_Iklan_Bermasalah.html Terakhir diakses 10 Oktober 2011.

¹² www.xl.co.id/Portals/3/.../1009/Prospektus%20PUT%20I%20XL.pdf. Terakhir diakses 10 Oktober 2011.

Penyesatan informasi produk barang dan jasa melalui iklan tidak hanya berpotensi merugikan konsumen secara materiil bahkan lebih jauh dapat membahayakan kesehatan dan mengancam jiwa konsumen, serta menghilangkan kepercayaan konsumen terhadap informasi yang disampaikan pelaku usaha. Oleh karena itu, konsumen mempunyai hak untuk meminta pertanggungjawaban pelaku usaha terhadap penyampaian iklan yang menyesatkan tersebut.

Bertolak pada uraian tersebut diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN TERHADAP INFORMASI IKLAN BARANG DAN JASA YANG MENYESATKAN”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang, maka permasalahan yang akan dibahas dalam tesis adalah :

1. Bagaimana pengaturan iklan dalam transaksi barang dan/atau jasa antara pelaku usaha kepada konsumen?
2. Bagaimana Negara memberikan perlindungan terhadap konsumen dari informasi iklan barang dan/atau jasa yang menyesatkan?
3. Bagaimana tanggungjawab pelaku usaha atas kerugian yang dialami konsumen akibat informasi iklan barang dan jasa yang menyesatkan?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai adalah :

1. Untuk mengetahui pengaturan terhadap iklan dalam transaksi pelaku usaha dengan konsumen
2. Untuk mengetahui bagaimana Negara memberikan perlindungan konsumen dari informasi iklan barang dan jasa yang menyesatkan.
3. Untuk mengetahui tanggungjawab pelaku usaha atas kerugian yang dialami konsumen akibat informasi iklan barang dan jasa yang menyesatkan.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan adalah :

Secara Teoritis :

1. Memberikan informasi dan pemahaman teori dan kepustakaan mengenai perlindungan konsumen dari informasi iklan barang dan jasa yang menyesatkan, dan hal-hal yang berkaitan dengannya;
2. Hasil Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan kajian bagi peneliti berikutnya dalam melakukan penelitian lebih lanjut di bidang perlindungan konsumen.

Secara Praktis :

1. Sebagai sumbangan pemikiran bagi praktisi hukum, seperti para hakim, jaksa, polisi, advokat, dan pemerhati hukum dan diharapkan berguna bagi para pembuat kebijakan publik berupa gambaran perlindungan hukum konsumen dari informasi iklan barang dan jasa yang menyesatkan.

2. Sebagai bahan masukan bagi aparat penegak hukum dan masyarakat dalam mencari solusi penyelesaian sengketa di bidang perlindungan konsumen dari informasi iklan barang dan jasa yang menyesatkan.

1.5 Metode Penelitian

Suatu penelitian ilmiah mutlak menggunakan metode, karena metode itu berarti penyelidikan yang berlangsung menurut suatu rencana tertentu, artinya penelitian tidak bekerja secara acak-acakan melainkan setiap langkah diambil harus jelas serta ada pembatasan-pembatasan tertentu untuk menghindari jalan yang menyesatkan dan tidak terkendali¹³. Demikian pula dalam penelitian ini, digunakan langkah-langkah penelitian sebagai berikut :

1.5.1 Tipe Penelitian

Sebagai konsekuensi pemilihan topik permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian yang objek permasalahannya hukum maka tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian *juridis normative*, maksudnya penelitian ini difokuskan untuk mengkaji kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.

1.5.2 Pendekatan Masalah

Sehubungan dengan tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian *juridis normative*, maka pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

¹³ Jonny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Edisi revisi, Cetakan II, Banyumedia Publising, Malang, 2006, hal 294.

1. Pendekatan perundang-undangan (*statue approach*). Pendekatan ini dimaksudkan melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pokok bahasan.
2. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yaitu dengan cara mengidentifikasi dan menganalisa konsep-konsep hukum dalam teori maupun praktik hukum.
3. Pendekatan kasus (*case approach*) yaitu pendekatan dengan cara beberapa kasus ditelaah untuk referensi bagi isu hukum¹⁴.

1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Adapun sumber bahan hukum yang digunakan untuk mengkaji permasalahan dalam penelitian ini adalah terdiri dari :

1. Bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang undangan yang berkaitan dengan masalah yang akan dibahas diantaranya :
 1. Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;
 2. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran;
 3. Undang-Undang Nomor. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan;
 4. Undang-undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers;
 5. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan;
 6. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan pangan;

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum, Kencana*, Jakarta, 2005, Hal 119.

7. Surat Keputusan Menteri Yang Mengatur Pengawasan Kegiatan Periklanan.
 8. Kitab Undang-undang Hukum Perdata;
 9. Kitab Undang-undang Hukum Pidana;
 10. Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Mengajukan Keberatan Terhadap Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen;
 11. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia No. 350/MPP/kep/12/2001 tentang pelaksanaan tugas dan wewenang badan penyelesaian sengketa konsumen;
 12. Putusan Mahkamah Agung No.01/Per.Kons/2007;
 13. Putusan Mahkamah Agung tanggal 29 April 1997 No. 3138K/Pdt//1994.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang terdiri dari buku-buku teks, jurnal ilmiah, maupun majalah.
 3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, dalam hal ini berupa kamus hukum maupun media internet yang relevan dengan penelitian ini¹⁵.

1.5.4 Pengumpulan Bahan Hukum

Seluruh bahan hukum yang ada dilakukan dengan cara memilih, menseleksi dan menginventarisasi serta mengklarifikasi menggunakan sistem

¹⁵ *Ibid*, hal 142.

kartu. Bahan-bahan hukum yang relevan dengan pokok permasalahan yang dikaji selanjutnya dipaparkan, dan disistimatisasi sesuai dengan kajian.

1.5.5. Analisis Bahan Hukum

Setelah bahan hukum terkumpul, baik bahan hukum primer, sekunder, maupun bahan hukum tersier maka selanjutnya dilakukan analisa. Langkah-langkah analisa dalam penelitian hukum *normative* ini adalah sesuai dengan pendapat Peter Mahmud Marzuki sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminasi hal-hal yang tidak relevan;
2. Mengumpulkan bahan-bahan hukum dan bahan non hukum yang relevan dengan isu hukum;
3. Menelaah isu hukum berdasarkan bahan yang dikumpulkan
4. Menarik kesimpulan dalam argumentasi sesuai isu hukum;
5. Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun¹⁶.

Hasil analisa bahan hukum dibahas menggunakan metode *deduktif*, yaitu berpangkal dari hal bersifat umum ke hal yang bersifat khusus. Kemudian dianalisa dan dituangkan dalam bentuk *preskripsi*, sehingga dapat mencapai tujuan yang diinginkan yaitu menjawab rumusan masalah yang ada.

¹⁶ *Ibid*, hal 171.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pengertian Konsumen

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 diperdagangkan¹⁷. Secara harfiah, konsumen mempunyai pengertian sebagai pemakai barang dan jasa yang dihasilkan produsen, sedangkan produsen diartikan sebagai setiap penghasil barang dan jasa yang dikonsumsi oleh pihak lain atau orang lain. Kata konsumen berasal dari bahasa Belanda, yaitu *konsument*, yang oleh para ahli hukum disepakati berarti sebagai pemakai terakhir dari benda dan jasa (*uiteindelijk gebruiker van goederen en diensten*) yang diserahkan oleh mereka kepada pengusaha (*ondernemer*), jadi mereka yang mengkonsumsi untuk dijual kembali (pemakai perantara) tidak termasuk kelompok yang dikategorikan dalam pengertian konsumen¹⁸.

Perlindungan konsumen itu mendapatkan perhatian secara global mengingat di dalam konsideran resolusi Perserikatan Bangsa-Bangsa Nomor 39/248 yang menyebutkan :

“Taking into account interest and consumers in all countries, particularly those in developing countries, recognizing that consumers often faces imbalances in economics terms, educational level, and bargaining

¹⁷ Pasal 1 angka 2 Undang-undang No. 8 tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

¹⁸ Mariam Darus Badruszaman. 1986. *Perlindungan Konsumen Dilihat dari Sudut Perjanjian Baku*. Jakarta: Bina Cipta. Hal 17

power". (Menarik untuk diperhatikan dari konsumen di semua negara, terutama di negara berkembang, mengingat bahwa konsumen sering menghadapi ketidakseimbangan dalam hal ekonomi, tingkat pendidikan, dan daya tawar).

Berdasarkan isi pasal dalam *Directive* Masyarakat Ekonomi Eropa yang mengedepankan konsep *Liability Without Fault* tersebut dapat diketahui bahwa pengertian konsumen adalah ditujukan kepada seseorang pribadi yang menderita kerugian, baik jiwa, kesehatan maupun harta benda, akibat pemakaian produk cacat untuk keperluan pribadinya. Atas kerugian yang diderita tersebut, konsumen dapat menuntut untuk diberikan kompensasi. Jadi dalam hal ini pengertian konsumen secara khusus hanya ditujukan kepada pemakai produk cacat untuk keperluan pribadi¹⁹.

Hak konsumen sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 adalah sebagai berikut:

- a) Hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b) Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c) Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;

¹⁹ Agus Brotosusilo, "*Hak-hak Produsen dalam Hukum Perlindungan Konsumen*". Majalah HUKUM dan PEMBANGUNAN, edisi Oktober. Jakarta: Fakultas Hukum UI, 1992.

- d) Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan / atau jasa yang digunakan;
- e) Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f) Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g) Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- h) Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya.

Kewajiban konsumen diatur di dalam pasal 5 yang menyatakan, Kewajiban konsumen adalah:

- a) Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan;
- b) Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
- c) Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
- d) Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut²⁰.

²⁰ Ahmad Zazili, *Perlindungan Hukum Terhadap Penumpang Pada Transportasi Udara Niaga Berjadwal Nasional*, Tesis pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2008.

2.2 Tujuan Perlindungan Konsumen

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, secara tegas mencantumkan tujuan perlindungan konsumen, yaitu sebagai berikut:

1. Meningkatkan kesadaran, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;
2. Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari segala eksekusi negatif pemakaian barang dan/atau jasa;
3. Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;
4. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi;
5. Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha;
6. Meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen²¹.

Berdasarkan tujuan yang dikemukakan di atas secara jelas dapat ditangkap bahwa undang-undang perlindungan konsumen mempunyai suatu misi yang besar

²¹ *Ibid.*

yaitu untuk mewujudkan kehidupan berbangsa dan bernegara yang adil dan makmur sesuai yang diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

2.3 Pelaku Usaha

2.3.1 Pengertian Pelaku Usaha

Menurut pengertian Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, “Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi”²².

Undang-Undang Perlindungan Konsumen menentukan hak dan kewajiban pelaku usaha, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 dan Pasal 7 secara lengkap sebagai berikut:

Menurut Pasal 6, hak pelaku usaha adalah:

- a) Hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- b) Hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik;

²² Dedi Harianto. *Perlindungan Hukum bagi Konsumen terhadap Iklan yang Menyesatkan*. Ghalia Indonesia. Bogor. 2010.

- c) Hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya 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.

Pada Pasal 7 dinyatakan 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;
- 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;
- 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 perjanjian²³.

2.3.2 Pengertian 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 periklana akan ditayangkan melalui media periklanan. Jadi pelaku usaha periklanan, selain membuat suatu iklan sesuai dengan permintaan pelaku usaha,

²³ Ahmad Zazili, *Perlindungan Hukum terhadap Penumpang pada Transportasi Udara Niaga Berjadwal Nasional*, Tesis pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2008.

tetapi juga membuat iklan tersebut dapat ditayangkan melalui media periklanan, sehingga konsumen dapat menerimanya.

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

Undang-Undang Perlindungan Konsumen :

Pelaku usaha periklanan dilarang memproduksi iklan yang:

- a. Mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas, bahan, kegunaan dan harga barang dan/atau tariff 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 periklanan²⁴.

2.4 Prinsip Tanggung Jawab dalam Hukum Perlindungan Konsumen

1. Prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan

Prinsip ini menyatakan, seseorang baru dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara hukum jika ada unsur kesalahan yang dilakukannya. Kalau yang digugat tidak terbukti maka yang tergugat bebas, harus

²⁴ F. Indra santoso. *Tinjauan yuridis terhadap tanggung jawab pelaku usaha dikaitkan dengan iklan-iklan yang menyesatkan konsumen*. Tesis pada Program Magister Hukum Universitas Indonesia. Jakarta, 2010.

dapat dibuktikan oleh yang mendalilkan kesalahan tergugat, Pasal 1365 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (perbuatan melawan hukum); Unsur-unsurnya :

1. Adanya perbuatan;
2. Adanya unsur kesalahan;
3. Adanya kerugian yang diderita;
4. Adanya hubungan kausalitas antara kesalahan dan kerugian.

2. Prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab (Pembuktian terbalik)

Tergugat selalu dianggap bertanggung jawab, sampai ia dapat membuktikan, ia tidak bersalah. Jadi beban pembuktian ada pada si tergugat (beban pembuktian terbalik). Undang-Undang Perlindungan Konsumen mengadopsi sistem pembuktian terbalik ini, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 19, 22, 23, (lihat ketentuan Pasal 28 Undang-Undang Perlindungan Konsumen). Dasar demikian dari Teori Pembalikan Beban Pembuktian adalah seseorang dianggap tidak bersalah sampai yang bersangkutan dapat membuktikan sebaliknya.

3. Prinsip untuk selalu tidak bertanggung jawab

Dikenal dalam lingkup transaksi konsumen yang sangat terbatas, dan pembatasan demikian biasanya secara *common sense* dapat dibenarkan contoh pada hukum pengangkutan pada bagasi/kabin tangan, yang didalam pengawasan konsumen sendiri

4. Prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*)

Prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*) sering diidentikkan dengan prinsip tanggung jawab absolute (*absolut liability*). Kendati demikian ada

pula para ahli yang membedakan kedua terminology diatas. Ada pendapat yang mengatakan, *strict liability* adalah prinsip tanggung jawab yang menetapkan kesalahan tidak sebagai factor yang menentukan. Namun ada pengecualian-pengecualian yang memungkinkan untuk dibebaskan dari tanggung jawab, misalnya keadaan *force majeure*. Sebaliknya, *absolute liability* adalah prinsip tanggung jawab tanpa kesalahan dan tidak ada pengecualiannya²⁵.

Prinsip ini diterapkan karena (1), Konsumen tidak dalam posisi menguntungkan untuk membuktikan adanya kesalahan dalam suatu proses produksi dan distribusi yang kompleks, (2) diasumsikan produsen lebih dapat mengantisipasi jika sewaktu-waktu ada gugatan atas kesalahannya, misal dengan asuransi atau menambah komponen biaya tertentu pada harga produknya, (3) Asas ini dapat memaksa produsen lebih berhati-hati.

Prinsip ini biasa digunakan untuk menjerat pelaku usaha (produsen barang) yang memasarkan produknya yang merugikan konsumen/ *product liability*. *Product liability* dapat dilakukan berdasarkan tiga hal: (1) melanggar jaminan, misal khasiat tidak sesuai janji, (2) Ada unsur kelalaian (*negligence*), lalai memenuhi standar pembuatan obat yang baik, (3) Menerapkan tanggung jawab mutlak (*strict liability*)

5. Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan

Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan (*limitation of liability principle*) sangat disenangi oleh pelaku usaha untuk dicantumkan sebagai klausul eksonerasi dalam perjanjian standar yang dibuatnya Contoh dalam hal cuci cetak

²⁵ Henny Sekartati, *Aspek Hukum Perlindungan Konsumen dalam Transaksi melalui Multi Level Marketing (Studi Kasus pada Perusahaan MLM ELKEN)*, Skripsi pada Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2007.

film , “bila film yang dicuci hilang maka konsumen hanya dibatasi ganti kerugiannya sebesar sepuluh kali harga.

6. *Vicarious Liability*

Majikan bertanggung jawab atas kerugian pihak lain yang ditimbulkan oleh orang-orang/karyawan yang berada di bawah pengawasannya (pasal 1367 Kitab Undang-undang Hukum Perdata)²⁶.

2.5 Prinsip Negara Hukum

Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 berikut perubahan-perubahannya adalah negara hukum artinya negara yang berdasarkan hukum dan bukan berdasarkan kekuasaan belaka. Negara hukum dalam perspektif Pancasila yang dapat diistilahkan sebagai negara hukum Indonesia atau negara hukum Pancasila disamping memiliki elemen-elemen yang sama dengan elemen negara hukum dalam *rechtstaat* maupun *rule of law*, juga memiliki elemen-elemen yang spesifik yang menjadikan negara hukum Indonesia berbeda dengan konsep negara hukum yang dikenal secara umum. Perbedaan itu terletak pada nilai-nilai yang terkandung dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang didalamnya mengandung Pancasila dengan prinsip-prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa serta tidak adanya pemisahan antara negara dan agama, prinsip musyawarah dalam pelaksanaan kekuasaan pemerintahan negara, prinsip keadilan sosial, kekeluargaan dan gotong royong serta hukum yang harus mengayomi dan

²⁶ <http://kuliahade.wordpress.com/2010/01/16/perlindungan-konsumen-prinsip-tanggung-jawab/>

mengabdikan pada keutuhan negara kesatuan Indonesia²⁷.

Menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH ada dua belas ciri penting dari negara hukum diantaranya adalah : supremasi hukum, persamaan dalam hukum, asas legalitas, pembatasan kekuasaan, organ eksekutif yang independent, peradilan bebas dan tidak memihak. peradilan tata usaha negara, peradilan tata negara, perlindungan hak asasi manusia, bersifat demokratis, sarana untuk mewujudkan tujuan negara, dan transparansi dan kontrol sosial. Namun, menurut saya ada tiga ciri penting dari negara hukum sehingga suatu negara dapat dikategorikan dalam negara yang berdasarkan hukum yaitu: Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman (*Independent of the Judiciary*), kemandirian Profesi Hukum (*Independent of the Legal Profession*), dan Kemerdekaan Pers (*Press Freedom*)²⁸.

2.6 Pengertian Barang dan Jasa

Berkaitan dengan istilah barang dan/atau jasa, sebagai pengganti terminologi tersebut digunakan kata produk. Saat ini “produk” sudah berkonotasi barang atau jasa, yang semula kata produk hanya mengacu pada pengertian barang. Dalam dunia perbankan, misalnya istilah produk dipakai juga untuk menamakan jenis-jenis layanan perbankan.

Berdasarkan pada Ketentuan Umum Pasal 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen bahwa barang adalah setiap benda

²⁷ <http://hamdanzoelva.wordpress.com/2009/05/30/negara-hukum-dalam-perspektif-pancasila/> Terakhir diakses 10 Oktober 2011.

²⁸ http://community.gunadarma.ac.id/blog/view/id_9940/title_prinsip-negara-hukum/ Terakhir diakses 10 Oktober 2011.

baik yang berwujud maupun yang tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, dapat dihabiskan maupun tidak dihabiskan yang dapat untuk diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen tidak menjelaskan perbedaan istilah-istilah “dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan”²⁹.

Disamping barang, manusia membutuhkan pelayanan yang digunakan sebagai suatu sarana menambah kepuasan yaitu jasa. Jasa ini diperlukan untuk menyeimbangkan barang yang digunakan sebagai alat pemuas suatu kebutuhan. Jasa dalam pengertiannya menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen. Dalam konteks ilmu ekonomi, bahwa yang dimaksud dengan bidang kegiatan jasa adalah kegiatan produksi yang hasilnya bukan berupa barang melainkan berupa jasa. Misalnya kegiatan guru mengajar dikelas, kegiatan dokter memeriksa pasien, dan lain sebagainya. Manfaat kegiatan tersebut dapat dirasakan oleh konsumen. Hal ini mengandung arti bahwa terdapat perbedaan yang sangat signifikan tentang barang dan jasa yaitu barang merupakan alat pemuas kebutuhan yang memiliki bentuk dan bentuk tersebut dapat dibedakan menurut bentuk, jenis, fungsi, dan kelangkaan. Sedangkan jasa lebih memprioritaskan tentang baik atau buruknya pelayanan yang diberikan sebagai alat pemuas kebutuhan. Adapun jasa

²⁹ Celina Tri Siwi Kristiyanti. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta, Sinar Grafika. 2008.

dalam hal ini merupakan kontra prestasi dari sesuatu yang telah dikerjakan dari suatu penggunaan barang dan atau pekerjaan³⁰.

2.7 Pengertian Iklan

Iklan berasal dari kata arab *I'lan* yg artinya memberitahukan. Iklan adalah setiap bentuk komunikasi yang dimaksudkan untuk memotivasi seseorang pembeli potensial dan mempromosikan penjual suatu produk atau jasa, untuk mempengaruhi pendapat publik, memenangkan dukungan publik untuk berpikir atau bertindak sesuai dengan keinginan si pemasang iklan³¹.

Pengertian iklan didalam Pasal 1 angka 13 Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No. 329/Men.Kes/PER/X11/76 tentang Produksi dan Peredaran Makanan disebutkan:

“Iklan adalah usaha dengan cara apa pun untuk meningkatkan penjualan. baik secara langsung maupun tidak langsung”.

Sedangkan dalam Pasal 1 angka 16 Undang-Undang Pangan Nomor 7 Tahun 1996 disebutkan:

“Iklan pangan adalah setiap keterangan atau pernyataan mengenai pangan dalam bentuk gambar, tulisan, atau bentuk lain yang dilakukan dengan berbagai cara untuk pemasaran dan atau perdagangan pangan”³².

³⁰ Zulkarnaen, *Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Barang-Barang Elektronik*, Tesis pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2008.

³¹ <http://kuliahkommunikasi.blogspot.com/>, Terakhir diakses 20 Maret 2011

³² Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*. PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006. 242-243

Yurisprudensi di Indonesia, belum memberikan batasan secara tegas mengenai apa yang dimaksud dengan iklan. Tetapi, dalam putusan Mahkamah Agung tanggal 5 Juli 1972 No. 27 K/SIP/1972, dalam kasus S.P. de Boer vs N.V. Good Year Sumatra Plantations Ltd. Cs. Terlihat bahwa iklan memuat unsur-unsur sebagai berikut :

1. Pengumuman;
2. Memuat kata-kata dan tentang format;
3. Untuk (mengejar) suatu maksud atau tujuan;
4. Tentang patokan (tidak melampaui) batasan-batasan dari yang diperlukan.

Secara mendasar pengertian iklan sebagaimana dimaksud dalam yurisprudensi Mahkamah Agung telah mencakup unsur-unsur periklanan pada umumnya, yaitu berupa unsur pemberian informasi, unsur bentuk dan format iklan, unsur pencapaian tujuan bisnis (memperkenalkan atau meningkatkan penjualan produk), dan iklan tidak boleh melanggar aturan-aturan hukum yang berlaku untuk mencapai tujuan bisnisnya dengan mengorbankan kepentingan konsumen akan informasi yang benar dan jujur³³

2.8 Tujuan dan Makna Iklan

Pada pokoknya semua makna iklan itu dapat dibedakan dalam lima kategori, yaitu:

³³ Dedi Harianto. *Perlindungan Hukum bagi Konsumen terhadap Iklan yang Menyesatkan*. Ghalia Indonesia. Bogor. 2010. Hal 98.

1. Informasi

Semua iklan berisikan informasi sebab mengiklankan sebenarnya berarti menginformasikan. Informasi yang ada pada iklan, yaitu segala hal mengenai apa (produk) yang diiklankan itu.

2. Ajakan atau undangan

Iklan dapat juga bermakna ajakan/undangan, yaitu mengajak atau mengundang masyarakat konsumen supaya datang memenuhi maksud dari pelaku usaha.

3. Pengaruh/bujukan

Selain berisikan informasi, iklan juga dapat berupa pengaruh/bujukan, yaitu mempengaruhi/membujuk masyarakat sedemikian rupa supaya mau membeli atau memakai/mengkonsumsi produk yang diiklankan.

4. Janji/jaminan

Selain itu, iklan dapat pula mengandung janji-janji dari pelaku usaha sedemikian rupa bahwa konsumen akan mendapatkan kemanfaatan/kegunaan tertentu lebih dari produk lainnya kalau memakai/mengkonsumsi produk yang diiklankan. Atau dapat juga berisikan sejumlah jaminan yang diberikan oleh pelaku usaha akan diperoleh konsumen kalau memakai/ mengonsumsi produk yang ditawarkan.

5. Peringatan

Di samping makna iklan yang disebut di atas, iklan juga mungkin mengandung peringatan bagi konsumen akan kegunaan, kualitas, dan hal-hal

lain dari produk yang diiklankan. Juga, peringatan mengenai kemungkinan dapat diperoleh di tempat tertentu, kemungkinan adanya barang tiruan³⁴.

2.9 Pengertian Iklan Menyesatkan

Menurut kamus lengkap Bahasa Indonesia Kata *menyesatkan* berasal dari kata sesat yang berarti salah, keliru, berbuat menyimpang dari kebenaran, sedangkan kata menyesatkan mengandung arti yaitu membawa ke jalan yang sesat, menyebabkan sesat, keliru³⁵. Jika dikaitkan dengan Hukum perlindungan konsumen dari Iklan barang dan jasa yang menyesatkan, maka makna *menyesatkan* dapat berarti tidak sesuai dengan fakta atas produk yang diiklankan atau kebenarannya tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Beberapa isu tentang iklan di Indonesia sebagai berikut:

1. *Deceptive advertising* merupakan salah satu pelanggaran hak konsumen yang masih terjadi pada iklan di Indonesia. *Deceptive advertising* bisa dikategorikan dalam tiga tipe.
 - a) *Fraudulent advertising*, iklan yang tidak dapat dipercaya (*straightforward lie*).
 - b) *False advertising*, klaim terhadap manfaat produk atau jasa yang hanya dapat dipenuhi berdasarkan "syarat dan ketentuan berlaku" (*under certain conditions*) yang tidak di jelaskan secara gamblang di iklan.
 - c) *Comparative advertising* merupakan iklan yang berpotensi

³⁴ Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*. PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006. 244-250

³⁵ Tri Kurnia Nurhayati, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, ESKA Media, Jakarta 2005

menimbulkan masalah dari pihak konsumen atau pesaing.

2. *Misleading advertising*, iklan ini melibatkan antara klaim dan kepercayaan, sebuah iklan menghubungkan dengan kepercayaan konsumen³⁶.

³⁶ <http://maximusblue.blogspot.com/2009/12/iklan-vs-hak-konsumen.html>, Terakhir diakses 20 Maret 2011.

BAB III

KERANGKA KONSEPTUAL

Hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen yang memuat asas-asas atau kaidah-kaidah bersifat mengatur dan juga mengandung sifat yang melindungi kepentingan konsumen. Secara umum dan mendasar hubungan antara pelaku usaha dengan konsumen merupakan hubungan yang terus menerus dan kesinambungan. Hubungan tersebut terjadi karena keduanya memang saling menghendaki dan mempunyai tingkat ketergantungan yang cukup tinggi antara yang satu dengan yang lain.

Hal tersebut secara sistematis dimanfaatkan oleh pelaku usaha dalam suatu sistem distribusi dan pemasaran produk barang atau jasa guna mencapai suatu tingkat produktivitas dan efektivitas tertentu dalam rangka mencapai sasaran usaha. Sampai pada tahapan tertentu, penyaluran tersebut menghasilkan suatu hubungan yang sifatnya massal. Karena sifatnya massal maka peran negara sangat dibutuhkan dalam rangka melindungi kepentingan konsumen pada umumnya.

Informasi Iklan yang benar dan bertanggungjawab dapat membantu konsumen menetapkan pilihan yang tepat artinya sesuai kebutuhan dan kemampuannya. Cara pemasaran yang wajar akan mendukung putusan pilihan konsumen yang menguntungkannya. Mayoritas konsumen di Indonesia masih terlalu rentan dalam menyerap informasi iklan barang dan jasa yang tidak sehat karena itu sangat beresiko kiranya apabila tidak diadakan pengawasan yang

memadai dan konsumen dibiarkan menimbang-nimbang serta memutuskan sendiri iklan apa yang pantas untuk dipercaya.

Posisi yang tidak berimbang antara produsen dan konsumen akan mudah untuk disalahgunakan (*matchpositie*) oleh pihak yang lebih kuat. Hal ini akan berdampak lebih buruk jika pihak pelaku usaha yang lebih kuat itu didukung oleh fasilitas yang memungkinkan bertindak secara monopolis. Berdasarkan pada pemikiran hal tersebut diatas bahwa konsumen diharapkan dapat bersikap lebih kritis dalam menilai iklan barang dan jasa serta dapat bertindak dan berusaha memperoleh hak-haknya serta kepentingannya itu. Melalui sikap-sikap yang demikian kerugian yang dialami oleh konsumen akibat mengkonsumsi produk barang dan jasa dapat berkurang atau dengan perkataan lain kerugian dapat diperkecil³⁷.

Undang-undang Perlindungan Konsumen berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan dan keselamatan konsumen, serta kepastian hukum. Berbagai peraturan yang berkaitan dengan upaya perlindungan konsumen pada dasarnya sama dengan peraturan-peraturan lain yang ketentuannya mengandung ide-ide atau konsep-konsep yang boleh digolongkan abstrak, yang idealnya meliputi ide tentang keadilan, kepastian dan kemanfaatan sebagaimana diungkapkan oleh Gustav Radbruch³⁸.

Persoalan hak konsumen untuk memperoleh perlindungan maupun untuk mendapatkan informasi yang benar terhadap suatu barang atau jasa sebagai bagian dari suatu sistem hukum akan berkaitan dengan upaya mewujudkan ide-ide

³⁷ Zulkarnaen, Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Barang-barang, Tesis pada Program Magister Ilmu Hukum UNDIP, Semarang, 2008

³⁸ J. Supranto. 1995. *Pengantar Statistik Bidang Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta. 1995

tersebut, bahkan seringkali negara harus ikut campur tangan karena adanya kekuatan pengaruh yang menuntut hal demikian agar bekerjanya hukum dapat efektif, khususnya dalam hal ini adalah mengenai penyelenggaraan struktur hukum yang berupa lembaga-lembaga penegak hukum sebagai sarana bagi pihak yang dirugikan untuk memperoleh keadilan. Dengan demikian diharapkan sistem hukum dalam upaya perlindungan konsumen dapat berjalan dengan baik.

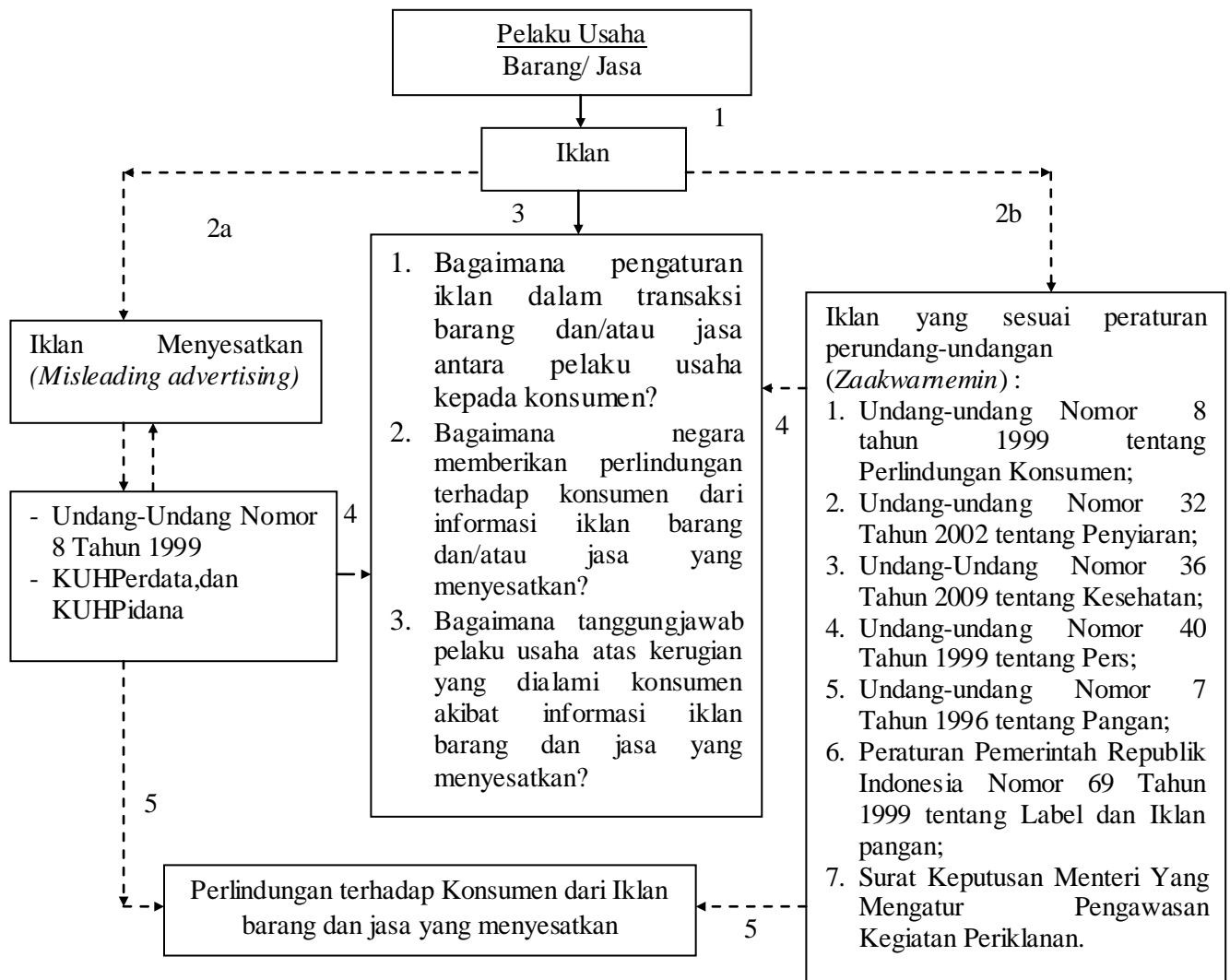
Berdasarkan Teori kedaulatan Negara yang dikemukakan oleh Jean Boudin dan George Jellinek, kekuasaan tertinggi ada pada Negara dan Negara mengatur kehidupan anggota masyarakat. Negara yang berdaulat melindungi anggota masyarakat. Dalam hal ini negara mengeluarkan peraturan-peraturan yang berfungsi sebagai panduan seluruh warga negara Indonesia dan warga negara asing yang memiliki kepentingan terhadap hal-hal yang berkaitan dengan kehidupan hukum dan ekonomi di Indonesia³⁹.

Negara Indonesia yang menganut paham *welfare state* (Negara kesejahteraan rakyat) membuat negara ikut campur dalam perekonomian rakyatnya melalui berbagai kebijakan yang berwujud dalam bentuk peraturan perundang-undangan, termaksud dalam hubungan kontraktual antara pelaku usaha dengan konsumen. Sesuai dengan fungsi kehadiran Negara, maka pemerintah sebagai lembaga eksekutif bertanggung jawab memajukan kesejahteraan rakyatnya⁴⁰.

³⁹ Syukri, "Analisis Terhadap Perlindungan Hukum Konsumen Listrik: Studi Pada PT. PLN Ranting Dewantara di Kabupaten Aceh Utara", Tesis pada Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, 2009.

⁴⁰ Dedi Harianto. *Perlindungan Hukum bagi Konsumen terhadap Iklan yang Menyesatkan*. Ghalia Indonesia. Bogor. 2010.

Dari paparan diatas penulis menggambarkan kerangka konseptual untuk mengabstraksi langkah-langkah yang digunakan penulis dalam memecahkan isu hukum dalam penelitian tesis ini, yaitu sebagai berikut :



Keterangan:

1. Pelaku Usaha menggunakan Iklan untuk menarik minat beli konsumen terhadap barang dan/atau jasa yang akan dan sedang diperdagangkan.
2. Iklan terbagi menjadi 2 yaitu iklan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan (2a) dan iklan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan (2b).
3. Rumusan Masalah yang akan dipecahkan.
4. Batu uji untuk memecahkan rumusan masalah.
5. Output yang diharapkan yaitu Peraturan perundang-undangan maupun putusan hakim memberikan rasa keadilan, kepastian dan kemanfaatan bagi konsumen serta dapat melindungi konsumen dari iklan barang dan jasa yang menyesatkan.

BAB IV

PEMBAHASAN

4.1 Pengaturan iklan dalam transaksi barang dan/atau jasa antara pelaku usaha kepada konsumen

Sebagai alat promosi, iklan memegang peranan penting bagi pelaku usaha untuk menunjang sekaligus meningkatkan usahanya. Melalui jasa periklanan pengusaha mencoba memancing dan membangkitkan minat konsumen, untuk membeli produk barang atau jasa. Di samping itu, konsumen pun memerlukan iklan sebagai salah satu alat informasi untuk mengetahui produk konsumsi yang mereka butuhkan. Besarnya peranan iklan sebagai alat informasi di satu pihak harus pula diikuti dengan pengawasan terhadap mutu iklan barang dan jasa di pihak lain, sehingga tidak menjadi suatu produk jasa informasi yang bersifat tidak aman (*unsafe product*) dan mengandung unsur itikad tidak baik (*unfair behavior*)⁴¹.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang mengatur beberapa pasal mengenai periklanan. Dalam Pasal 1 disebutkan bahwa:

“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”

⁴¹ Taufik H Simatupang, *Aspek Hukum Periklanan Dalam Perspektif Perlindungan Konsumen*, Bandung, PT Cipta Aditya Bakti, 2004.

Pasal 9 yang menjelaskan bahwa pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, dan mengiklankan suatu barang dan/atau jasa secara tidak benar dan atau seolah-olah produk tersebut memiliki potongan harga, keadaannya baik, memiliki sponsor, tidak mengandung cacat tersembunyi, merendahkan produk yang sejenis, menggunakan kata-kata yang berlebihan, dan mengandung janji yang belum pasti. Pasal 10 berkenaan dengan informasi iklan yang membuat pernyataan yang tidak benar dan menyesatkan, baik menyangkut harga, kegunaan, kondisi, jaminan/garansi, maupun daya tarik potongan harga (*discount*) yang belum tentu benar. Pasal 12 tentang iklan yang menawarkan, mempromosikan produk dengan tarif khusus dalam waktu dan jumlah tertentu. Kecenderungan ini sering kali dilakukan pelaku usaha dalam iklan perumahan, padahal kenyataannya tipe rumah dimaksud tidak tersedia dan akhirnya konsumen diarahkan pada tipe yang lain yang justru lebih mahal. Pasal 13 tentang iklan produk barang dan jasa dengan memberikan janji pemberian souvenir atau hadiah secara gratis, tetapi ketika produk dibeli, janji tersebut tidak dipenuhi dengan dalih persediaan sudah habis. Pasal 14 yang berkenaan dengan janji iklan dalam undian yang tidak dipenuhi pelaku usaha atau mengganti dengan hadiah lain, bahkan sering kali undian tersebut ternyata tidak ada atau walaupun ada tidak diumumkan secara patut melalui media yang diketahui konsumen secara luas. Pasal 15 tentang penawaran barang secara paksa, baik fisik maupun psikis. Pasal 16 tentang produk melalui pesanan yang tidak sesuai dengan kesepakatan semula atau waktu pengiriman pesanan seperti yang dijanjikan. Secara khusus Perbuatan yang

dilarang bagi pelaku usaha periklanan diatur dalam Pasal 17 ayat (1) dengan memproduksi iklan yang dapat:

1. Mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas, bahan, kegunaan, dan harga barang dan/atau tarif jasa serta ketepatan waktu penerimaan barang dan/atau jasa;
2. Mengelabui jaminan/garansi terhadap barang dan/atau jasa;
3. Memuat informasi yang keliru, salah, atau tidak tepat mengenai barang dan/atau jasa;
4. Tidak memuat informasi mengenai risiko pemakaian barang dan/ atau jasa.
5. Mengeksploitasi kejadian dan atau seseorang tanpa seizin yang berwenang atau yang bersangkutan;
6. Melanggar etika dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai periklanan⁴².

4.1.1 Pengaturan Perlindungan Konsumen Periklanan diluar Undang-Undang Perlindungan Konsumen

Periklanan termasuk dalam bentuk kegiatan yang melibatkan beberapa ketentuan, hukum dalam upaya penegakannya. Hal ini berkaitan dengan struktur hukum perlindungan konsumen yang meliputi:

- a. Hukum perdata dalam arti luas, terdiri atas hukum perdata, hukum, dagang, dan hukum adat;

⁴² Pasal 9, 10, 12, 13, 14, 15, dan 17 ayat (1) Undang-undang no 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

- b. Hukum publik, terdiri atas hukum administrasi, hukum pidana, hukum perdata internasional, dan hukum acara perdata/hukum acara pidana⁴³.

Keterlibatan aturan-aturan hukum tersebut, dapat dipahami dengan adanya aspek perlindungan konsumen di dalamnya, misalnya berkenaan hak dan kewajiban para pihak, dan bagaimana cara mempertahankan hak-hak konsumen terhadap gangguan dan pihak lain. Di samping itu, kemungkinan berlakunya ketentuan hukum di luar Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dimungkinkan oleh adanya Ketentuan Peralihan, Pasal 64 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menentukan:

“Segala peraturan perundang-undangan yang bertujuan melindungi konsumen yang telah ada pada saat undang-undang ini diundangkan, dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak diatur secara khusus dan/atau tidak bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang ini.”

Oleh karena itu, di luar Undang-Undang Perlindungan Konsumen dapat ditemukan beberapa peraturan yang sifatnya parsial sebagai hukum positif di Indonesia, antara lain:

⁴³ A.Z. Nasution, "Ketentuan hukum di luar Undang-undang Perlindungan Konsumen dalam lingkup hukum Konsumen, sedangkan Undang-undang Perlindungan Konsumen dimasukkan dalam ruang lingkup Hukum Perlindungan Konsumen". dalam Dedi Harianto. *Op.cit.*

4.1.1.1 Pernyataan-Pernyataan Dalam Iklan Sebagai Janji Pelaku Usaha Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Praktik bisnis tidak sehat (*unfair trade practice*) yang dilakukan pelaku usaha dengan mempergunakan iklan, akan berpotensi menimbulkan kerugian kepada konsumen. Kerap kali ditemukan konsumen yang merasa tidak puas terhadap produk barang maupun jasa yang telah dipilih dan dibeli karena terdapat perbedaan kondisi, harga, fasilitas, mutu, sebagaimana dilihatnya melalui iklan dengan kenyataan yang sebenarnya, bahkan dalam beberapa kasus tertentu, janji-janji yang disampaikan melalui iklan tidak terbukti sama sekali. Oleh karena itu, kepada konsumen yang mengalami kerugian akibat menerima informasi menyesatkan melalui iklan dapat menuntut pertanggungjawaban pelaku usaha yang terlibat dalam kegiatan periklanan tersebut⁴⁴.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Perlindungan Konsumen, terdapat kesulitan untuk menemukan ketentuan hukum yang dapat dipergunakan untuk menuntut pertanggungjawaban pelaku usaha karena telah memberikan informasi menyesatkan melalui iklan (*misleading advertising*). Apabila merujuk kepada ketentuan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan Kitab Undang-Undang Hukum Dagang, keduanya tidak memberikan pengertian maupun memuat kaidah-kaidah tentang periklanan secara khusus. Hal ini dapat dipahami karena kegiatan periklanan baru berkembang dengan sangat pesat, setelah distribusi

⁴⁴ Ahmad Miru dan Sutarma Yodo, "Sudah sepatutnya bagi Konsumen yang mengalami kerugian dapat mengajukan gugatan kepada pelaku usaha periklanan untuk meminta pertanggungjawaban. Tindakan pelaku usaha berupa penyampaian informasi melalui brosur-brosur secara tidak benar yang merugikan konsumen, dapat dikategorikan sebagai wanprestasi. Karena brosur dianggap sebagai penawaran dan janji-janji yang bersifat perjanjian, sehingga isi brosur dianggap perjanjian dalam ikatan jual beli meskipun tidak dinyatakan dengan tegas". dalam Dedi Harianto. *Op.cit.*

barang dan jasa dari berbagai negara dapat dengan bebas masuk ke pasar Indonesia dengan mengusung tema era perdagangan bebas.

Di antara ketentuan-ketentuan yang termuat dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata yang dapat dipergunakan untuk mengatur kegiatan periklanan adalah ketentuan tentang perbuatan melanggar hukum (Pasal 1365 Kitab Undang-undang Hukum Perdata), serta ketentuan tentang ingkar janji (*wanprestasi*), yaitu sepanjang iklan tertentu menimbulkan kerugian pada pihak lain⁴⁵.

Ketentuan tentang perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatigedaad*) sangat bermanfaat bagi konsumen dalam rangka meminta pertanggungjawaban para pihak dalam kegiatan periklanan tanpa dilandasi adanya hubungan kontraktual. Sedangkan, ketentuan tentang ingkar janji (*wanprestasi*) dapat dipergunakan oleh semua pihak dalam kegiatan periklanan apabila salah satu pihak melakukan *wanprestasi* terhadap hal-hal yang disepakati perjanjian.

Pada tahun 1992, sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang perlindungan Konsumen, terdapat sekelompok konsumen yang mengajukan gugatan kepada pelaku usaha dengan dasar gugatan yaitu ingkar janji (*wanprestasi*), dan diputus sengketanya oleh Mahkamah Agung pada tanggal 29 April 1997 No. 3138K/Pdt//1994. Sejumlah konsumen yaitu Drs. Janizal dan 34 (tiga puluh empat) konsumen Perumahan Taman Narogong Indah menggugat pengembang PT Kentanix Supra Internasional di Pengadilan Negeri Jakarta Timur sebesar Rp 261.120.000,00 (dua ratus enam puluh satu juta seratus dua puluh ribu rupiah) sebagai kompensasi biaya rekreasi akibat tidak dipenuhinya fasilitas

⁴⁵ A.Z Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen (Suatu Pengantar)*, Yogyakarta, Diadit Media. 2001 hal 58.

pemancingan dan rekreasi di lokasi perumahan. Pengembang digugat karena tidak konsisten dengan brosur yang diterbitkannya. Dalam brosurnya pengembang mencantumkan fasilitas pemancingan dan rekreasi, tetapi ternyata di atas lokasi dimana akan dibangun fasilitas itu dibangun rumah-rumah yang akan dipasarkan dan dijual kepada konsumen pembeli rumah tahap berikutnya di perumahan itu. Pengembang berargumentasi bahwa lahan untuk fasilitas itu merupakan lahan miliknya, padahal para konsumen memang merasa tidak memilikinya, mempertanyakan janji-janji pengembang dalam brosurnya. Menurut pengembang brosur itu sudah tidak digunakan lagi. Pengembang malah menggugat balik (gugatan rekonvensi) para konsumen sebesar Rp 1.452.000.000,00 (satu miliar empat ratus lima puluh dua juta rupiah) dengan perincian akibat keterlambatan pembangunan rumah Rp 700.000.000,00 (tujuh ratus juta rupiah), Bunga Bank Rp 252.000.000,00 (dua ratus lima puluh dua juta rupiah), dan pencemaran nama baik pengembang Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

Atas sengketa penghuni Perumahan Taman Narogong Indah dengan pengembang PT Kentanix Supra Internasional itu, keluar putusan Pengadilan Negeri Jakarta Timur yang dianggap tidak adil menurut konsumen. Gugatan para konsumen ditolak dan sebaliknya dihukum membayar ganti rugi sebesar Rp 34.000.000,00 (tiga puluh empat juta rupiah) kepada pengembang karena dianggap mencemarkan nama baik pengembang (Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Timur tanggal 6 April 1993 Nomor 237/Pdt.G/1992/PN Jkt.Tim). Pada tingkat banding putusan itu dikuatkan melalui putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 496/PdV-1 993/PT DKI tanggal 7 Februari 1994. Dalam

pertimbangan putusannya, pertimbangan mana juga diambil alih oleh Pengadilan Tinggi DKI Jakarta, Pengadilan Negeri Jakarta Timur mengemukakan:

- Menimbang, bahwa dari bukti T-9, T-10, Lokasi Pemancingan dan rekreasi yang diberitahukan dalam brosur ke-2 (vide T-7) bukanlah merupakan sarana umum atau sosial. Akan tetapi, tercantum sebagai kavling efektif untuk dibangun perumahan sederhana Non-KPR-BTN. Pencantuman tersebut sesuai dengan Site Plan Nomor 11/648.21/Bappeda tanggal 12 September 1986 dan Site Plan Nomor 046/649.21/Bappeda tanggal 20 Juni 1991. Walau para Penggugat menyatakan T-9 dan T-10 diterbitkan Bappeda atas permintaan Tergugat, namun sepanjang sidang tidak ternyata Para Penggugat membuktikan hal tersebut; sehingga perubahan lokasi Pemancingan dan Rekreasi tidak dapat dibebankan kepada Tergugat (bukan wanprestasi Tergugat).

Putusan *judex facti* (Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi) itu dibatalkan oleh Mahkamah Agung melalui putusannya tanggal 29 April 1997 Nomor 3138K/Pdt/1994 dengan alasan salah menerapkan hukum. Pertimbangan majelis kasasi selengkapnya dikutipkan sebagai berikut:

- *Judex facti* telah keliru dalam mengambil kesimpulan mengenai dasar gugatan para Penggugat asal/pemohon kasasi;
- Bahwa dasar gugatan para Penggugat asal adalah brosur yang dipergunakan oleh Tergugat asal/termohon kasasi dalam mempromosikan perumahan yang dibangun oleh Tergugat asal (bukti P-1) sehingga para konsumen/para pemohon kasasi/para Penggugat asal tertarik untuk membeli;

- Bahwa pada hakikatnya Tergugat asal/termohon kasasi mengakui mereka telah menerbitkan brosur tersebut dalam rangka pemasaran perumahan;
- Bahwa dari semula dalam site plan yang akan dibangun oleh Tergugat asal dan sudah disetujui oleh Pemerintah Daerah setempat, tidak pernah ada rencana pemancingan/rekreasi karena sarana itu bukan merupakan fasilitas umum atau fasilitas sosial, sehingga developer/Tergugat asal tidak wajib untuk membangunnya, akan tetapi hanya karena dalam kawasan perumahan tersebut ada lubang besar galian yang tergenang oleh air, maka Tergugat asal/termohon kasasi menjadikan lubang besar air tersebut sebagai sarana promosi yang dicetak dalam brosur promosi;
- Bahwa cara-cara promosi yang berlebihan ini yang dapat memberikan harapan-harapan kepada para calon pembeli rumah, sudah dikostatir oleh Asisten II Menteri Negara Perumahan Rakyat dalam suratnya kepada Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup (bukti T-23 dan T-24);
- Bahwa dengan adanya promosi yang berlebihan ini yang ternyata dari semula memang tidak akan dipenuhi, maka dapat dimengerti kekecewaan yang timbul dalam hati masing-masing pembeli yang telah mengharapakan sarana pemancingan tersebut;
- Menimbang, bahwa akan tetapi seberapa besar nilai kekecewaan tersebut tidak diberikan perincian oleh para pemohon kasasi, sehingga ganti rugi yang dimohonkan tidak dapat dikabulkan;

- Bahwa karena sarana-sarana rekreasi pemancingan bukan merupakan fasilitas umum atau sosial maka kepada termohon kasasi/Tergugat asal sebagai developer tidak dapat dibebankan untuk membangun fasilitas rekreasi pemancingan tersebut, sehingga gugatan para Penggugat asal harus ditolak;
- Menimbang, selanjutnya dalam rekonvensi, karena dasar gugatan Penggugat Rekonvensi adalah kerugian yang diderita olehnya disebabkan oleh pemberitaan-pemberitaan dalam berbagai surat kabar mengenai masalah yang disengketakan;
- Bahwa pemberitaan-pemberitaan tersebut langsung atau tidak langsung disebabkan oleh kekecewaan para Tergugat Rekonvensi sehubungan dengan promosi berlebihan dari pihak Penggugat Rekonvensi yang sudah dikonstatir oleh Kantor Menteri Negara Perumahan Rakyat dan Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup;
- Bahwa oleh karena apa yang dilakukan oleh para Tergugat Rekonvensi tidak dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum, sehingga gugatan rekonvensi harus ditolak dan putusan *judex facti* harus dibatalkan.

Dari pertimbangan putusan Mahkamah Agung Nomor 3138K/Pdt/1994 tersebut, pernyataan-pernyataan dalam iklan dapat dikatakan sebagai janji pelaku usaha menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Tetapi kekurangan dalam gugatan konsumen yaitu tidak merinci seberapa besar nilai kekecewaan itu, maka tuntutan ganti rugi konsumen ditolak Mahkamah Agung. Akibatnya, tidak ada konsekuensi hukum apa pun bagi pengembang atas penerbitan brosur yang

dijadikan sebagai sarana promosi yang berlebihan. Namun demikian, Mahkamah Agung telah membuat terobosan baru dari segi hukum menyangkut pemberitaan kekecewaan konsumen atas promosi yang berlebihan dari pengembang. Pemberitaan seperti ini bukanlah perbuatan melawan hukum.

Pernyataan-pernyataan yang dibuat dalam bentuk iklan ini tentu saja dibuat dengan sengaja dan mempunyai tujuan tertentu. Pernyataan demikian dapat disimpulkan sebagai suatu pernyataan kehendak untuk membuat kesepakatan, yang apabila pernyataan itu ditanggapi dan disepakati oleh konsumen yang berminat, maka akan terjadilah suatu persetujuan atau perjanjian. Perbuatan-perbuatan penawaran untuk menjual barang dan/atau jasa yang merupakan pernyataan kehendak, dan syarat yang dikaitkan penawaran tersebut, termasuk kegiatan perdata yang merupakan objek pengaturan dalam buku ke-III Kitab Undang-undang Hukum Perdata tentang Perikatan, khususnya perikatan yang timbul dari perjanjian atau persetujuan.

Ketidaksetaraan kedudukan para pihak juga ditemukan dalam hubungan antara pelaku usaha periklanan dengan konsumen, di mana konsumen sangat bergantung dengan informasi yang diberikan pelaku usaha tanpa mengetahui apakah informasi yang diberikan pelaku usaha tersebut sesuai dengan kondisi barang dan/atau jasa sebenarnya. Hal tersebut tentu akan menempatkan konsumen dalam kondisi yang tidak menguntungkan apabila harus berpekerja dengan pelaku usaha periklanan. Selain itu Pasal 1865 Kitab Undang-undang Hukum Perdata dan

ketentuan hukum acara perdata mengharuskan pihak yang mengajukan gugatan (dalam hal ini konsumen) untuk melakukan pembuktian dasar gugatannya⁴⁶.

4.1.1.2 Informasi Iklan Menyesatkan Sebagai Tindak Pidana Penipuan Dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)

Secara umum, menyatakan sesuatu yang tidak benar memang sudah terdapat pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan yang telah ada. Misalnya mengenai pemberian keterangan yang tidak benar, perjanjian asuransi, bukan saja mempunyai akibat hukum dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata, akan tetapi juga merupakan suatu perbuatan yang digolongkan sebagai tindak pidana.

Pemberian keterangan yang tidak benar melalui media iklan di dalam hukum pidana memang tidak secara tegas disebutkan. Tetapi apabila ditinjau Buku kedua Kitab Undang-undang Hukum Pidana Bab XXV (dua puluh lima), termuat berbagai ketentuan mengenai kejahatan perbuatan curang atau yang lebih dikenal dengan istilah penipuan, yang terdiri dari dua puluh Pasal. Apabila dikaitkan dampak dari perbuatan tersebut terhadap konsumen, maka perbuatan pemberian keterangan yang tidak benar tersebut dapat ditempatkan sebagai penipuan dalam jual beli, sebagaimana dimuat ketentuannya dalam Pasal 378 Kitab Undang-undang Hukum Pidana sebagai berikut:

“Barang siapa dengan maksud hendak menguntungkan diri sendiri atau orang lain dengan melawan hak, baik dengan memakai nama palsu atau

⁴⁶ Pasal 1865 KUH Perdata menegaskan “Barang siapa mendalilkan mempunyai suatu hak atau meneguhkan haknya atau membantah hak orang lain, atau menunjukkan suatu peristiwa maka ia wajib membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut”

keadaan palsu, baik dengan akal dan tipu muslihat, maupun dengan karangan perkataan-perkataan bohong, membujuk orang supaya memberikan, sesuatu barang, membuat utang, atau menghapuskan piutang, dihukum karena penipuan dengan hukuman penjara selama-lamanya empat tahun”

Sesuai dengan ketentuan pasal 378 Kitab Undang-undang Hukum Pidana ini, maka unsur penipuan dalam bentuk penyesatan informasi melalui iklan dapat terjadi dengan memberikan perkataan-perkataan bohong mengenai kondisi, jaminan, dan lain-lain hal dari produk yang diiklankan, dengan maksud untuk membujuk konsumen agar memilih dan membeli produk pelaku usaha tersebut. Karena fakta-fakta yang menjadi dasar pertimbangan konsumen dalam memilih membeli produk mengandung muatan informasi bohong maka konsumen sangat potensial untuk menjadi pihak yang dirugikan.

Terhadap pelaku usaha yang telah melakukan penipuan terhadap konsumen melalui iklan dapat pula diancam pidana sesuai dengan ketentuan Pasal 383 Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang menegaskan berikut ini:

“Diancam dengan hukuman penjara selama-lamanya satu tahun empat bulan dihukum penjual yang berbuat curang terhadap pembeli:

- 1. dengan sengaja menyerahkan barang lain dari pada yang telah ditunjuk oleh pembeli;*
- 2. tentang keadaan, sifat atau banyaknya barang yang diserahkan dengan memakai akal dan tipu muslihat”*

Unsur pidana lain dalam bentuk perbuatan “menawarkan” juga dapat dipergunakan untuk menjerat pelaku usaha yang memberikan informasi iklan barang dan jasa yang menyesatkan, antara lain dalam Pasal 386 ayat Kitab Undang-undang Hukum Pidana sebagai berikut:

“Barang siapa menawarkan, menerima atau menyerahkan barang makanan atau minuman atau obat sedang diketahuinya barang-barang itu dipalsukan atau kepalsuan itu disembunyikan, dihukum penjara selama-lamanya empat tahun.”

Selain Pasal 386 Ayat (1) Kitab Undang-undang Hukum Pidana, perbuatan menawarkan juga terdapat dalam Pasal 204 Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang menentukan:

- 1. Barang siapa menjual, menawarkan menerima atau membagi-bagikan barang, sedangkan diketahuinya bahwa barang tersebut berbahaya bagi jiwa atau kesehatan orang dan sifat yang berbahaya itu didiamkan dihukum penjara selama-lamanya lima belas tahun;*
- 2. Kalau ada orang mati lantaran perbuatan itu sifersalah dihukum penjara seumur hidup atau penjara sementara selama-lamanya dua puluh tahun.*

Kegiatan periklanan sebagai upaya untuk mempromosikan suatu produk barang atau jasa dikategorikan sebagai perbuatan menawarkan. Secara kemasyarakatan pengertian penawaran dapat diartikan sebagai penawaran yang dilakukan langsung pada saat transaksi terjadi, tetapi penawaran barang atau jasa tertentu dapat juga dilakukan dengan mempergunakan atau melalui iklan atau

periklanan. Penawaran biasanya dilakukan semenarik mungkin oleh pelaku usaha tanpa selalu harus memperhatikan kebenaran informasi yang disampaikan kepada konsumen, termasuk dengan menawarkan barang palsu sebagai barang asli, atau menawarkan barang berbahaya tanpa memberitahukan bahaya penggunaan barang tersebut.

Iklan yang merugikan konsumen dikarenakan perbuatan pelaku usaha yang melanggar peraturan yang ada, 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.”

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.

4.1.2 Pemberlakuan Peraturan Perundang-undangan yang Bersifat Administratif dalam Mengatur Kegiatan Periklanan

1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran

Ketentuan mengenai periklanan memiliki keterkaitan erat dengan No. 32 Tahun 2002 tentang penyiaran. Dalam proses lahirnya suatu tentu akan melibatkan banyak sekali pihak, yaitu pelaku usaha (produsen, distributor, supplier, retailer), pelaku usaha periklanan, dan juga media iklan (di antaranya melalui televisi, radio) sebagai media penyebarluasan informasi konsumen sebagai penerima informasi yang disajikan melalui iklan, dan pemerintah⁴⁷.

Penyiaran dalam Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 huruf 2 diartikan sebagai kegiatan pemancarluasan siaran melalui sarana pemancar dan/atau sarana transmisi di darat, di laut, atau di antariksa dengan mempergunakan spektrum frekuensi radio melalui udara, kabel, dan/atau media lainnya untuk dapat diterima secara serentak dan bersamaan oleh masyarakat dengan perangkat penerima siaran. Dengan adanya kegiatan penyiaran ini tentu sangat besar jasanya dalam penyebarluasan informasi kepada masyarakat, karena daya jangkauannya yang sangat luas. Hal inilah yang kemudian menarik para pelaku usaha untuk memanfaatkan jasa penyiaran ini guna penyebarluasan informasi mengenai barang atau jasa yang dihasilkannya agar dapat segera diketahui oleh masyarakat.

Inilah yang kemudian dikenal oleh masyarakat sebagai siaran iklan niaga yaitu siaran iklan komersial yang disiarkan melalui penyiaran radio atau televisi

⁴⁷ Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-instrumen Hukumnya*, Bandung, PT Cipta Aditya Bakti, 2009.

dengan tujuan memperkenalkan, memasyarakatkan, dan/ atau mempromosikan barang atau jasa kepada khalayak sasaran untuk mempengaruhi konsumen agar menggunakan produk yang ditawarkan. Di samping itu, penyelenggara kegiatan penyiaran tentu akan menerima pemasukan yang tidak sedikit dari penayangan iklan niaga. Dalam penayangan iklan niaga, Undang-undang Penyiaran memberikan batasan-batasan tegas kepada penyelenggara kegiatan penyiaran, agar materi iklan niaga yang ditayangkan tidak memuat:

- 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 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) tahun⁴⁸.

Pembatasan materi iklan siaran niaga sebagaimana tertera di atas, Undang-Undang penyiaran memang tidak secara jelas menyebutkan adanya larangan penyampaian materi iklan menyesatkan (*misleading advertising*) sebagai suatu ketentuan. Tetapi, dengan melihat dampak dari penayangan iklan menyesatkan tersebut yang akan merugikan masyarakat (konsumen), maka tentunya penayangan iklan tersebut dapat digolongkan sebagai perbuatan yang

⁴⁸ Pasal 46 ayat 3 Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran

bertentangan dengan nilai-nilai dan kesusilaan dalam masyarakat. Kejujuran dalam berbicara dan berperilaku sangat dijunjung tinggi dalam masyarakat⁴⁹.

Guna mengawasi setiap materi iklan yang akan disiarkan melalui lembaga penyiaran, maka dibentuk Komisi Penyiaran Indonesia pusat maupun daerah yang mempunyai tugas dan kewajiban:

- a. Menjamin masyarakat untuk memperoleh informasi yang layak dan benar sesuai dengan hak asasi manusia;
- b. Ikut membantu pengaturan infrastruktur bidang penyiaran;
- c. Ikut membangun iklim persaingan yang sehat antar lembaga penyiaran dan industri terkait;
- d. Memelihara tatanan informasi nasional yang adil, merata, dan seimbang;
- e. Menampung, meneliti, dan menindaklanjuti aduan, sanggahan, serta kritik dan apresiasi masyarakat terhadap penyelenggaraan penyiaran;
- f. Menyusun perencanaan pengembangan sumber daya manusia yang menjamin profesionalitas di bidang penyiaran⁵⁰.

2) Undang-undang No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan

Berkenaan dengan iklan pangan, telah termuat pengaturannya dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 1996, Bab IV tentang label dan iklan menegaskan bahwa:

- a. Setiap label dan iklan tentang pangan yang diperdagangkan harus memuat keterangan mengenai pangan dengan benar dan tidak menyesatkan;

⁴⁹ Dedi Harianto. *Perlindungan Hukum bagi Konsumen terhadap Iklan yang Menyesatkan*. Ghalia Indonesia. Bogor. 2010.

⁵⁰ Pasal 8 ayat (3) Undang-undang No 32 Tahun 2001 Tentang Penyiaran

- b. Setiap orang dilarang memberikan keterangan atau pernyataan tentang pangan yang diperdagangkan melalui dalam dan/atau dengan label atau iklan apabila keterangan atau pernyataan tersebut tidak benar dan/atau menyesatkan;
- c. Pemerintah mengatur, mengawasi, dan melakukan tindakan yang diperlukan agar iklan tentang pangan yang diperdagangkan tidak memuat keterangan yang dapat menyesatkan⁵¹.

Dari ketentuan Pasal 33 Undang-Undang No. 7 tahun 1996 tersebut, terdapat suatu kewajiban agar label dan iklan pangan memuat informasi yang benar dan jujur, dan melarang para pihak memberikan keterangan atau pernyataan yang dapat menyesatkan (*misleading*). Pemerintah melalui instansi yang telah ditunjuk (dalam hal ini Badan Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM)) akan mengawasi setiap iklan pangan yang akan dan telah beredar di masyarakat.

Hal lainnya yang patut dicermati dalam perumusan pasal-pasal Undang-Undang pangan ini adalah, penggunaan istilah “setiap orang” yang dirasakan kurang tepat, karena seolah-olah pemberian informasi yang menyesatkan tersebut hanya dilakukan oleh orang perseorangan dan tidak dilakukan oleh badan usaha⁵². Bahwa sebagian besar tindakan pemberian informasi menyesatkan melalui iklan dilakukan secara terorganisir oleh korporasi, maupun suatu organisasi, dikhawatirkan penggunaan istilah “setiap orang” ini akan mempersulit upaya

⁵¹ Pasal 33 Undang-Undang No. 7 tahun 1996 Tentang Pangan.

⁵² Loebby Loqman, “*Tanggung Jawab Pidana Korporasi dalam tindak pidana lingkungan*” dalam Dedi Harianto. *Op.cit.*

untuk menjerat korporasi, maupun organisasi yang memberikan informasi yang menyesatkan tersebut.

Selain berkewajiban memberikan informasi yang benar dan jujur kepada konsumen, pelaku usaha juga mempunyai kewajiban untuk memberikan informasi melalui iklan, bahwa produk pangan yang dipasarkan kepada konsumen telah memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh agama, sebagaimana tertera dalam Pasal 34 Ayat (1) Undang-Undang No. 7 tahun 1996 yang menyatakan bahwa setiap orang yang menyatakan dalam label atau iklan bahwa pangan yang diperdagangkan adalah sesuai dengan persyaratan agama atau kepercayaan tertentu bertanggung jawab atas kebenaran pernyataan berdasarkan persyaratan agama atau kepercayaan tersebut.

Tanggung jawab pelaku usaha untuk memberikan informasi berkenaan dengan produk pangan yang telah memenuhi persyaratan agama dapat dipahami dalam konteks bahwa sebagian besar penduduk Indonesia memeluk agama Islam. Mereka sangat membutuhkan produk pangan yang akan dikonsumsi selain memenuhi syarat kesehatan, juga harus dinyatakan halal berdasarkan ketentuan Islam.

Informasi mengenai halal atau haramnya suatu produk pangan, biasanya dicantumkan dalam setiap kemasan produk pangan berupa pencantuman label atau ditayangkan melalui media komunikasi massa melalui iklan. Agar informasi mengenai halal atau haramnya suatu produk dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya, maka ditunjuk suatu lembaga keagamaan untuk melakukan

pengujian dan pengawasan terhadap setiap produk pangan yang akan dan telah beredar di masyarakat⁵³.

3) Undang-undang No. 40 Tahun 1999 tentang Pers

Fungsi iklan sebagai sarana untuk penyebarluasan informasi produk telah menempatkan perusahaan periklanan maupun media cetak dan elektronik sebagai bentuk-bentuk perusahaan yang melaksanakan kegiatan jurnalistik. Hal tersebut dijelaskan pada Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 40 tahun 1999 tentang Pers, bahwa yang dimaksud dengan pers adalah:

“Lembaga sosial dan wahana komunikasi massa yang melaksanakan kegiatan jurnalistik meliputi mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi baik dalam bentuk tulisan, suara, gambar, suara dan gambar, serta data dan grafik maupun dalam bentuk lainnya dengan menggunakan media cetak, media elektronik, dan segala jenis saluran yang tersedia”.

Sebagai bentuk-bentuk perusahaan yang menjalankan kegiatan jurnalistik perusahaan periklanan maupun media cetak dan elektronik dapat dikelompokkan sebagai perusahaan pers, penegasan hal tersebut dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 40 tahun 1999 tentang pers sebagai berikut:

“Badan hukum Indonesia yang menyelenggarakan usaha pers meliputi perusahaan media cetak, media elektronik, dan kantor berita, serta

⁵³ Majelis Ulama Indonesia (MUI) adalah suatu lembaga yang mewakili masyarakat Indonesia yang mayoritas beragama Islam dalam melakukan pengawasan serta memberikan sertifikasi label halal terhadap produk makanan, minuman, serta berbagai produk lainnya.

perusahaan media lain yang secara khusus menyelenggarakan, menyiarkan, atau menyalurkan informasi”.

Dari beberapa penjelasan dalam Undang-Undang Pers tersebut di atas, keberadaan pelaku usaha periklanan sebagai salah satu bentuk perusahaan pers memang tidak secara tegas disebutkan, tetapi dengan melihat fungsi yang dijalankan perusahaan periklanan untuk mengolah informasi produk yang diperoleh dari pengiklan menjadi informasi yang menarik dan mampu mengakomodir keingintahuan konsumen, telah menempatkan pelaku usaha periklanan sebagai perusahaan pers.

Kesimpulan tersebut didukung dengan ditemukannya pengaturan di dalam Undang-Undang Pers mengenai beberapa larangan muatan iklan bagi perusahaan periklanan yang dimasukkan dalam Bab IV mengenai perusahaan pers, yaitu Perusahaan iklan dilarang memuat iklan:

- a. yang berakibat merendahkan martabat suatu agama dan atau mengganggu kerukunan hidup antar umat beragama, serta bertentangan dengan rasa kesusilaan masyarakat;
- b. minuman keras, narkoba, psikotropika, dan zat aditif lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. peragaan wujud rokok dan atau penggunaan rokok⁵⁴.

Hal lain yang perlu dicermati berkenaan dengan larangan-larangan muatan iklan dalam ketentuan Pasal 13 Undang-Undang Pers ini adalah, masih sangat

⁵⁴ Pasal 13 Undang-Undang No. 40 tahun 1999 tentang Pers.

terbatasnya materi/muatan iklan yang diatur, belum mencakup larangan terhadap materi informasi iklan yang dapat menyesatkan konsumen. Sehingga patut dipertimbangkan untuk dapat memasukkan larangan terhadap materi informasi iklan menyesatkan tersebut pada penyempurnaan Pers di masa yang akan datang.

4) Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan Pasal 35 Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan, maka pemerintah merasa berkepentingan untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1999 tentang Label dan iklan Pangan, sebagai ketentuan khusus yang mengatur permasalahan label dan iklan pangan. Dalam Pasal 1 huruf 4 Peraturan Pemerintah No. 69 tahun 1999 iklan pangan didefinisikan sebagai setiap keterangan atau pernyataan mengenai pangan dalam bentuk gambar, tulisan, dan bentuk lain yang dirakitkan dengan berbagai cara untuk pemasaran dan atau perdagangan pangan.

Berdasarkan definisi iklan pangan tersebut, setiap ide kreatif dalam bentuk gambar, tulisan atau bentuk lain yang memuat informasi penting bagi konsumen guna memilih atau membeli produk pangan dapat dikategorikan sebagai iklan pangan. Sedangkan pengaturan mengenai iklan ditentukan dalam Bab III tentang iklan pangan mulai dari Pasal 44 sampai dengan Pasal 58 Peraturan Pemerintah No. 69 tahun 1999.

Mengenai kewajiban pelaku usaha untuk memberikan keterangan, yang benar dan tidak menyesatkan berkenaan dengan materi iklan pangan dicantumkan secara tegas dalam Pasal 44 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 69

tahun 1999 yang menyatakan setiap iklan tentang pangan yang diperdagangkan wajib memuat keterangan mengenai pangan secara benar dan tidak menyesatkan, baik dalam bentuk gambar dan atau suara, pernyataan, dan atau bentuk apapun lainnya. Selain itu, dalam Ayat (2) ditentukan pula agar setiap iklan tentang pangan boleh bertentangan dengan norma-norma kesusilaan dan ketertiban umum.

Kewajiban untuk memberikan keterangan secara benar dan tidak menyesatkan dapat dikaitkan dengan beberapa pasal lain yang terpisah-pisah, antara lain:

- a. Iklan yang memuat keterangan tentang telah terpenuhinya persyaratan: agama atau kepercayaan (Pasal 46);
- b. Iklan yang memuat keterangan atau pernyataan bahwa pangan tersebut adalah sumber energi yang unggul dan segera memberikan kekuatan (Pasal 50);
- c. Iklan yang memuat pernyataan atau keterangan bahwa pangan bersangkutan dapat berfungsi sebagai obat (Pasal 53).
- d. Iklan tentang pangan yang terbuat dari bahan setengah jadi atau bahan yang dinyatakan bahwa pangan tersebut dari bahan yang segar (Pasal 55);
- e. Iklan yang memuat pernyataan atau keterangan bahwa pangan telah diperkaya dengan vitamin, mineral, atau zat penambah gizi lainnya sepanjang hal tersebut benar (Pasal 56)⁵⁵.

Guna melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan ketentuan yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah 69 tahun 1999, pemerintah menunjuk

⁵⁵ Peraturan Pemerintah 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan

menteri kesehatan sebagai pelaksana, dan menteri kesehatan dimaksud akan menunjuk pejabat yang akan disertai tugas pemeriksaan.

Kewajiban untuk mempertanggungjawabkan materi/isi iklan, tidak hanya merupakan tanggung jawab pengiklan, maupun biro iklannya saja, tetapi juga diperluas meliputi penerbit, pencetak, pemegang izin siaran radio atau televisi, kecuali mereka telah meneliti kebenaran isi iklan yang akan disiarkan⁵⁶. Di samping itu, media komunikasi massa yang menayangkan iklan tersebut dilarang merahasiakan identitas, nama dan alamat pemasang iklan untuk kepentingan pengawasan⁵⁷.

Tampaknya Peraturan Pemerintah label dan iklan pangan sangat bersesuaian dengan peraturan perundang-undangan lainnya, misalnya Undang-Undang No. 32 tahun 2002 tentang penyiaran, Undang-Undang No. 40 tahun 1999 tentang pers, serta Undang-Undang No. 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen, yang memperluas tanggung jawab terhadap kebenaran materi iklan yang akan ditayangkan menjadi tanggung jawab biro iklan dan media komunikasi massa.

5). Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan menyebutkan dalam Pasal 110 bahwa :

“Setiap orang dan/atau badan hukum yang memproduksi dan mempromosikan produk makanan dan minuman dan/atau yang

⁵⁶ Pasal 45 ayat (2) Peraturan Pemerintah 69 Tahun 1999 Tentang label dan Iklan Pangan

⁵⁷ Pasal 45 ayat (3) Peraturan Pemerintah 69 Tahun 1999 Tentang label dan Iklan Pangan

diperlakukan sebagai makanan dan minuman hasil olahan teknologi dilarang menggunakan kata-kata yang mengecoh dan/atau yang disertai klaim yang tidak dapat dibuktikan kebenarannya”

Makanan dan minuman yang dipergunakan untuk masyarakat harus didasarkan pada standar dan/atau persyaratan kesehatan. Dan hanya dapat diedarkan setelah mendapat izin edar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 111 ayat (3) mencantumkan setiap makanan dan minuman yang dikemas wajib diberi tanda atau label yang berisi:

- a. Nama produk;
- b. Daftar bahan yang digunakan;
- c. Berat bersih atau isi bersih;
- d. Nama dan alamat pihak yang memproduksi atau memasukan makanan dan minuman kedalam wilayah Indonesia; dan
- e. Tanggal, bulan dan tahun kadaluwarsa⁵⁸.

Pemberian tanda atau label harus dilakukan secara benar dan akurat. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian label dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Makanan dan minuman yang tidak memenuhi ketentuan standar, persyaratan kesehatan, dan/atau membahayakan kesehatan dilarang untuk diedarkan, ditarik dari peredaran, dicabut izin edar dan disita untuk dimusnahkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁵⁵ Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

6) Surat Keputusan Menteri Yang Mengatur Pengawasan Kegiatan Periklanan

Peraturan organik setingkat surat keputusan menteri yang mengatur pengawasan kegiatan periklanan banyak bermunculan terutama dari Departemen Kesehatan dan Departemen Penerangan (sekarang Menteri Negara Komunikasi dan Informasi). Salah satu diantaranya adalah Surat Keputusan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Penerangan No. 252/Menkes/SKB/VIII/80 dan No. 122/Kep/Menpen/1980 tentang Pengendalian dan Pengawasan Iklan Obat, Makanan, Minuman, Kosmetika, dan Alat Kesehatan.

Berdasarkan Surat Keputusan Bersama tersebut, Menteri Kesehatan berkewajiban mengawasi materi periklanan sesuai dengan kriteria teknis medik dan etis, sedangkan Menteri Penerangan (Menteri Negara Komunikasi dan Informasi sekarang) melakukan pengawasan materi iklan secara umum. Untuk itu, selanjutnya akan dibentuk panitia khusus/bersama, yang anggotanya berasal dan kedua instansi serta kalangan periklanan dan anggota masyarakat lainnya. Namun, ide yang diamanatkan oleh Surat Keputusan Bersama tersebut tidak ditindak lanjuti. Panitia dimaksud tidak pernah terbentuk, sehingga surat keputusan tersebut tidak dapat dijadikan sebagai dasar pegangan untuk menertibkan iklan obat, makanan, minuman, kosmetika, dan alat kesehatan. Mengingat pentingnya dibentuk suatu badan yang bertugas melakukan pengawasan terhadap materi periklanan, maka fungsi dan tugas ini kemudian di jalankan oleh Badan Pengawasan Obat dan Makanan yang berada di bawah Departemen Kesehatan,

dan kemudian dirubah lagi menjadi suatu badan independen yang bertanggung jawab langsung kepada presiden.

Selain mengacu kepada ketentuan Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan dan Peraturan Pemerintah 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan, dalam melakukan pengawasan BPOM sampai sekarang ini masih mendasarkan diri pada ordonansi pemeriksaan bahan-bahan farmasi (*Staatsblad* 1936 No, 660). Dalam Pasal 1 Ayat (1) ordonansi ini menyatakan:

“Bahwa dengan peraturan pemerintah dapat ditetapkan larangan penjualan, penawaran, penjualan keliling, penyerahan, pemilikan persediaan, untuk maksud penjualan atau penyerahan bahan-bahan sediaan, atau campuran farmasi, terkecuali bahan sediaan atau campuran farmasi telah dibubuhi tanda, sebagai tanda telah dilakukannya pemeriksaan terhadapnya.”

Pengawasan terhadap pamflet, brosur, dan iklan obat, obat tradisional, kosmetika merupakan pelaksanaan dari ketentuan dalam ordonansi bahan-bahan farmasi Stb. 1936 No. 660 tersebut. Namun, sesuai dengan namanya ordonansi tersebut tidak secara khusus mengatur masalah periklanan. Ordonansi ini memerlukan penjabaran lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.

Surat keputusan menteri lainnya yang mengatur kegiatan periklanan adalah Surat Keputusan Menteri Kesehatan No. 02823/A/SK/XI/90 tentang Kriteria Terperinci Kelengkapan Permohonan dan Tata Laksana Pendaftaran Obat jadi. Dalam ketentuan menteri kesehatan tersebut disyaratkan bahwa setiap iklan

obat harus memuat informasi sesuai dengan persetujuan yang diberikan Departemen Kesehatan pada saat obat tersebut didaftarkan serta harus sesuai dengan kriteria yang ditetapkan dalam Undang-Undang No. 36 tahun 2009 tentang kesehatan, sebagai berikut:

- a. Obyektif: harus memberikan informasi sesuai dengan kenyataan yang ada dan tidak boleh menyimpang dari sifat kemanfaatan dan keamanan obat yang telah disetujui;
- b. Lengkap: harus mencantumkan tidak hanya informasi tentang khasiat obat, tetapi juga memberikan informasi tentang hal-hal yang harus diperhatikan, misalnya adanya kontra indikasi dan efek samping;
- c. Tidak menyesatkan: informasi obat harus jujur, akurat, bertanggung jawab serta tidak boleh memanfaatkan kekhawatiran masyarakat akan suatu masalah kesehatan. Di samping itu, cara penyajian informasi harus berselera baik dan pantas serta tidak boleh menimbulkan persepsi khusus di masyarakat yang mengakibatkan penggunaan obat berlebihan atau tidak berdasarkan pada kebutuhan⁵⁹.

Jenis obat yang boleh diiklankan hanyalah jenis obat bebas dan obat bebas terbatas, bukan obat keras. Selain itu, sejak 1989 naskah iklan obat-obatan harus diserahkan pula kepada BPOM untuk mendapat persetujuan. Pengawasan periklanan di bidang obat tradisional ditetapkan dengan peraturan menteri kesehatan No. 246/Menkes/Per/V/1990 tentang izin usaha industri obat tradisional dan pendaftaran obat tradisional. Dalam peraturan menteri kesehatan ini

⁵⁹ Pasal 41 Ayat (2) UU No. 36 tahun 2009

ditentukan agar naskah dan rekaman iklan obat tradisional harus mendapat persetujuan dari departemen kesehatan sebelum ditayangkan di media cetak maupun elektronik. Selain itu, iklan obat tradisional tidak boleh menggunakan kata-kata super, ultra, istimewa, top, manjur, dan sebagainya yang mengandung makna khasiat berlebihan, atau menjanjikan obat tradisional tersebut pasti menyembuhkan. Bahkan peraturan menteri kesehatan ini melarang iklan obat tradisional yang diperankan oleh tenaga kesehatan atau seseorang yang berperan sebagai profesi kesehatan, atau memakai setting yang beratribut profesi kesehatan atau laboratorium.

Apabila melihat hal-hal yang diatur dalam peraturan menteri kesehatan No. 246/Menkes/Per/V/1990 tersebut, maka yang diatur bukan hanya terbatas pada materi iklan obat tradisionalnya saja, tetapi cara penyampaian materi iklan obat tradisional (lebih kepada unsur persuasi dari pada informasi) juga diatur dengan terperinci, konsumen dapat terhindar dari persepsi yang keliru. Berkaitan dengan pengawasan periklanan untuk produk makanan Menteri Kesehatan telah mengeluarkan Peraturan Menteri Kesehatan No 399/Menkes/Per/MI/76 tentang Produksi dan Peredaran Makanan, dan Peraturan Menteri Kesehatan No. 79/Menkes/Per/III/78 tentang Label dan Periklanan Makanan. Dalam kedua ketentuan menteri kesehatan tersebut, terdapat keharusan agar iklan makanan memuat informasi yang benar, sesuai dengan kenyataan makanan yang bersangkutan, serta makanan tersebut telah memenuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di samping itu, penggunaan kalimat, kata-kata, nama, lambang, logo, gambar, referensi, nasihat, peringatan, atau pernyataan untuk

periklanan tidak boleh menyesatkan, mengacaukan, atau menimbulkan penafsiran yang salah mengenai asal sifat, isi, dan komponen, serta mutu dan kegunaan.

Ketentuan seperti ini perlu ditegaskan karena banyak beredar di masyarakat iklan produk makanan yang memposisikan makanan tersebut sebagai makanan yang segar, alami, murni, dan sebagainya, pada hal makanan tersebut telah melalui proses pengawetan, atau dicampur dengan bahan pemanis lainnya, sehingga telah menghilangkan kealamian, kesegaran, dan kemurnian produk makanan yang bersangkutan.

Peraturan menteri kesehatan yang mengatur pemasaran susu bayi (instan formula) termasuk periklanannya tercantum dalam Peraturan Menteri Kesehatan No. 240/Menkes/Per/V/85 tentang Pengganti Air Susu Ibu (ASI), serta Surat Keputusan Dirjen POM No. 09048/B/SK/V1/91 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Menteri Kesehatan, sebetulnya Peraturan ini dikeluarkan dalam rangka melestarikan pemberian air susu (ASI) kepada bayi, serta larangan kegiatan promosi dan periklanan yang memberikan informasi seakan-akan PASI sama dengan ASI.

Peraturan periklanan di bidang kosmetika dan alat kesehatan ditetapkan dalam peraturan menteri kesehatan No. 96/Menkes/Per/V/1977 tentang wadah, pembungkus, penandaan, serta periklanan kosmetik dan kesehatan. Pasal 37 peraturan menteri kesehatan No. 96/Menkes/Per/V/1977 menyebutkan bahwa periklanan kosmetika dan alat kesehatan harus menyatakan hal yang benar sesuai dengan kenyataan, tidak berlebih-lebihan, tidak menyesatkan, dan tidak

ditafsirkan salah perihal asal, sifat, nilai, kuantitas, komposisi, kegunaan dan keamanan kosmetika atau alat kesehatan.

Dari serangkaian peraturan menteri kesehatan yang berhubungan dengan kegiatan periklanan, Surat Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No. 386/Men.Kes/SK/IV/1994 tentang pedoman periklanan obat bebas, obat tradisional, alat kesehatan, kosmetika, perbekalan kesehatan rumah tangga dan makanan-minuman adalah peraturan yang saat ini banyak dipergunakan sebagai pedoman dalam mengawasi kegiatan periklanan, baik oleh departemen kesehatan, BPOM, YLKI, maupun badan pengawas periklanan PPPI.

Surat keputusan menteri kesehatan ini menegaskan bahwa secara umum iklan obat harus mengacu pada Tata Krama dan Tata Periklanan Indonesia, tetapi secara khusus untuk hal-hal yang bersifat teknis medis, maka penerapannya harus didasarkan pada pedoman ini. Kendala umum yang selama ini sering kali dihadapi oleh berbagai badan pengawas iklan dalam menentukan ada tidaknya pelanggaran iklan adalah ketiadaan pedoman terhadap hal-hal yang bersifat teknis.

Pada beberapa bidang tertentu, misalnya yang terkait dengan obat-obatan, makanan-minuman, alat kesehatan, transportasi, elektronik dan sebagainya, sangat membutuhkan pengetahuan dan keahlian khusus untuk menentukan ada atau tidaknya pelanggaran kegiatan periklanan yang dilakukan pelaku usaha periklanan. Sehingga dengan adanya Surat Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No. 386/Men.Kes/SK/IV/1994 ini dapat mengurangi hambatan teknis berkenaan dengan periklanan obat bebas, obat tradisional, alat

kesehatan, kosmetika, perbekalan kesehatan rumah tangga dan makanan-minuman.

Pengaturan mengenai periklanan juga dikeluarkan oleh Menteri Komunikasi dan Informasi, yaitu Keputusan Menteri Penerangan Republik Indonesia No. 111 /Kep/ Menpen/ 1990 tentang Penyiaran Televisi di Indonesia, yang telah diubah dengan keputusan No. 84 A/Kep/Menpen/1992. Pasal 20 menyebutkan bahwa siaran niaga berupa iklan atau program sponsor mengenai produk rokok dan minuman keras beserta segenap produk sampingannya dalam bentuk apapun juga tidak boleh ditayangkan di televisi⁶⁰.

Menteri komunikasi dan informasi juga mengeluarkan Peraturan Bersama Menteri Komunikasi dan Informasi dengan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata NOMOR: 20/PERJM.KOMINFO/512008 NOMOR PB.32/PW.204/MKP/2008 Tentang Penggunaan Sumber Daya Dalam Negeri Untuk Produksi Film Iklan yang disiarkan dan ditunjukkan di Indonesia. Peraturan Bersama menteri komunikasi dan informasi dan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata tersebut menyatakan bahwa Produksi film iklan sebelum disiarkan atau dipertunjukkan, terlebih dahulu harus dinyatakan lulus sensor dengan dikeluarkannya Surat Tanda Lulus Sensor (STLS) oleh Lembaga Sensor Film (LSF) sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga Penyiaran bertanggung jawab atas siaran iklan yang disiarkan melalui lembaganya. Materi siaran iklan yang disiarkan melalui Lembaga Penyiaran harus sesuai dengan standar maupun kode etik periklanan Indonesia

⁶⁰ Dedi Harianto. *Perlindungan Hukum bagi Konsumen terhadap Iklan yang Menyesatkan*. Ghalia Indonesia. Bogor. 2010

(Iklan harus jujur, bertanggung jawab, dan tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku) yang dikeluarkan oleh asosiasi yang bersangkutan, serta memenuhi persyaratan Pedoman Perilaku Penyiaran dan Standar Program Siaran yang dikeluarkan oleh Komisi Penyiaran Indonesia. Terhadap Lembaga Penyiaran yang tidak mematuhi Peraturan Bersama ini, Menteri Komunikasi dan Informatika melalui Direktur Jenderal Sarana Komunikasi dan Diseminasi Informasi dapat mengambil tindakan pengenaan sanksi sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku⁶¹.

7. Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia

Para sponsor dan penyusun Kode Etik Periklanan Indonesia memilih istilah sendiri yang mereka sebut sebagai Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia (TKTCPI). Secara umum Tata Krama dimaksudkan untuk menjaga citra bisnis periklanan di mata masyarakat, sedangkan Tata Cara bertujuan untuk menjaga persaingan antar pengusaha periklanan agar berjalan dengan wajar dan mencegah terjadinya persaingan curang 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) tidak merupakan produk undang-undang yang mengikat secara luas (publik) tetapi sebagai *self regulation* bagi para anggotanya, kode etik ini memiliki arti penting dalam rangka memberikan kejelasan aturan main (*rule of the game*). Sekaligus untuk menjaga tindakan dan peritaku anggotanya agar tetap menjunjung etika

⁶¹ Pasal 7, 8, 9, 10 dan 11 Peraturan Bersama menteri komunikasi dan informasi dan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata NOMOR: 20/PERJM.KOMINFO/512008 NOMOR PB.32/PW.204/MKP/2008 Tentang Penggunaan Sumber Daya Dalam Negeri Untuk Produksi Film Iklan yang disiarkan dan ditunjukkan di Indonesia.

dalam berusaha. Sehingga persaingan untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya melalui Periklanan tidak menimbulkan penyesatan informasi, yang pada akhirnya sangat merugikan konsumen.

Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia (TKTCPI) yang telah disempurnakan menyebutkan bahwa asas-asas umum Periklanan harus memuat, antara lain:

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.

Melalui kongres Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (PPPI) yang berlangsung pada tanggal 9 - 13 Oktober 2002 di Yogyakarta, Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (PPPI) telah mewacanakan untuk segera membuat undang-undang yang secara khusus mengatur tentang periklanan. Hal ini merupakan aspirasi dari seluruh anggota Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (PPPI), sehingga kalangan pengusaha periklanan mendapatkan 1 (satu) landasan hukum yang kuat serta kejelasan rambu-rambu dan batasan-batasan beriklan⁶².

⁶² Taufik H Simatupang, *Aspek Hukum Periklanan Dalam Perspektif Perlindungan Konsumen*, Bandung, PT Cipta Aditya Bakti, 2004.

4.2 Perlindungan Konsumen Oleh Negara Dari Informasi Iklan Barang dan Jasa Yang Menyesatkan

Negara beserta pemerintahnya berkewajiban untuk melindungi hak asasi manusia (konsumen). Dalam kaitannya dengan negara Indonesia sebagai negara hukum, hal ini tentunya merupakan salah satu kewajiban yang harus dilaksanakan. Mengingat perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia merupakan salah satu syarat negara hukum. Pengakuan dan perlindungan hak-hak dasar manusia dalam konstitusi suatu negara menunjukkan bahwa dari sebagian besar konstitusi negara-negara di dunia, hampir semuanya memuat tentang perlindungan hak asasi manusia⁶³.

Kewajiban perlindungan terhadap hak asasi manusia tidak terbatas melalui penormaan melalui UUD 1945. Penormaannya lebih lanjut melalui peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari UUD 1945 untuk mengatur mengenai mekanisme penerapan atau penegakannya menjadi sangat penting agar ada acuan yang jelas dan tegas bagi aparat penyelenggara (organ) negara. Dengan kata lain, secara asas dan kaidah, maka hak-hak dasar manusia sebaiknya diatur pada UUD 1945, sedangkan pengaturan lebih lanjut mengenai lembaga dan proses penegakan hak-hak dasar bersangkutan perlu didelegasikan kepada perundang-undangan yang lebih rendah, seperti Undang-undang Perlindungan Konsumen.

Kehadiran Undang-Undang Perlindungan Konsumen adalah wujud tanggung jawab pemerintah dalam perlindungan hak-hak dasar manusia, sehingga ada kepastian hukum baik bagi pelaku usaha agar tumbuh sikap jujur dan

⁶³ <http://pn-kepanjen.go.id>. Terakhir diakses 10 Oktober 2011.

bertanggung jawab, maupun bagi konsumen, yang merupakan pengakuan harkat dan martabatnya.

Isi dari Undang-Undang Perlindungan Konsumen selain asas dan tujuan serta hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha, dari segi materi hukum, secara umum Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen mengatur sekaligus hukum acara/formil dan hukum materiil. Kemudian Undang-Undang Perlindungan Konsumen juga mengatur kelembagaan perlindungan konsumen dalam bentuk Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN), maupun Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), juga tentang penyelesaian sengketa konsumen dan ketentuan pidananya⁶⁴.

Dalam rangka mengembangkan upaya perlindungan konsumen maka dibentuklah Badan Perlindungan Konsumen Nasional yang mempunyai fungsi memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah dalam upaya mengembangkan perlindungan perlindungan konsumen di Indonesia. Untuk menjalankan fungsinya tersebut, Badan Perlindungan Konsumen Nasional mempunyai tugas yaitu :

- a. Memberikan saran dan rekomendasi kepada pemerintah dalam rangka penyusunan kebijakan di bidang perlindungan konsumen.
- b. Melakukan penelitian dan pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang perlindungan konsumen.
- c. Melakukan penelitian terhadap barang dan/atau jasa yang menyangkut keselamatan konsumen.

⁶⁴ <http://sukses-since.blogspot.com/2011/04/badan-perlindungan-konsumen-nasional.html>
Terakhir diakses 20 Maret 2011

- d. Mendorong berkembangnya lembaga perlindungan konsumen masyarakat.
- e. Menyebarkan informasi melalui media mengenai perlindungan konsumen dan memasyarakatkan sikap keberpihakan kepada konsumen.
- f. Menerima pengaduan tentang perlindungan konsumen dari masyarakat, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat, atau pelaku usaha. Melakukan survey yang menyangkut kebutuhan konsumen⁶⁵.

Sedangkan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) mempunyai Tugas dan wewenang meliputi:

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

⁶⁵ Pasal 34 Undang-undang No 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

- h. Memanggil, menghadirkan saksi, saksi ahli dan/atau setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran undang-undang ini.
- i. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud pada huruf g dan huruf h, yang tidak bersedia memenuhi panggilan badan penyelesaian sengketa konsumen.
- j. Mendapatkan, meneliti dan/atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan/ atau pemeriksaan.
- k. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak konsumen.
- l. Memberitahukan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen.
- m. Menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini⁶⁶.

Berdasarkan tugas dan wewenang tersebut, maka dengan demikian terdapat 2 (dua) fungsi strategis dari BPSK yaitu:

1. BPSK berfungsi sebagai instrumen hukum penyelesaian sengketa di luar pengadilan (*alternative dispute resolution*), yaitu melalui konsiliasi, mediasi dan arbitrase.
2. Melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku oleh pelaku usaha⁶⁷.

⁶⁶ Pasal 52 Undang-undang No 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

Salah satu fungsi strategis ini adalah untuk menciptakan keseimbangan kepentingan-kepentingan pelaku usaha dan konsumen.

Negara Indonesia yang menganut paham *welfare state* (Negara kesejahteraan rakyat) membuat negara ikut campur dalam perekonomian rakyatnya melalui berbagai kebijakan yang berwujud dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Lahirnya Undang-Undang Perlindungan Konsumen membawa era baru dalam upaya memberikan perlindungan hukum kepada konsumen oleh negara, di mana beberapa kelemahan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang terdapat di luar Undang-Undang Perlindungan Konsumen, termasuk aspek hukum publiknya telah dapat diatasi⁶⁸. Ketentuan-ketentuan tentang tujuan, hak dan kewajiban, perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha, ketentuan tentang pencantuman klausula baku, tanggung jawab pelaku usaha, pembinaan dan pengawasan, tentang Badan Perlindungan Konsumen Nasional, dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat, diharapkan dapat memberikan perlindungan yang memadai bagi konsumen, serta menciptakan kemandirian konsumen dalam bertransaksi dengan pelaku usaha.

⁶⁷ Nadia Achmad. *Analisis Yuridis Mengenai Kebijakan Sistem Payment Point Online Bank Oleh PT PLN (Persero) Ditinjau Dari Hukum Perlindungan Konsumen*, Tesis pada Program Magister Hukum Universitas Indonesia, Jakarta. 2009.

⁶⁸ Menurut A.Z Nasution, terdapat beberapa kelemahan dalam menentukan hukum konsumen, yaitu : a. KUHPerduta dan KUHD tidak mengenal istilah konsumen, b. Hukum perjanjian (buku ke-3 KUHPerduta) menganut asas hukum kebebasan berkontrak, sistem terbuka dan merupakan pelengkap, c. Semua subjek hukum tersebut diatas adalah konsumen, pengguna barang dan jasa, d. Perkembangan pesat ilmu pengetahuan dan teknologi. dalam Dedi Harianto. *Op.cit.*

Sebagai undang-undang yang secara khusus mengatur perlindungan konsumen, Undang-Undang Perlindungan Konsumen memiliki beberapa tujuan yaitu:

5. meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;
6. mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkan dari eksekusi negatif pemakaian barang dan/atau jasa;
7. meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;
8. menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses mendapatkan informasi;
9. menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen, sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha;
10. meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen⁶⁹.

Dari rumusan tujuan tersebut, akan terlihat bahwa tujuan Undang-Undang Perlindungan Konsumen sebenarnya tidak hanya melindungi konsumen semata, tetapi juga membantu produsen/pelaku usaha yang memiliki itikad baik agar tetap dapat melanjutkan kelangsungan usahanya serta dapat bersaing dengan sehat.

⁶⁹ Pasal 3 Undang-Undang no 8 Tahun 1999 Tentang perlindungan Konsumen.

Undang-Undang Perlindungan Konsumen merupakan ketentuan khusus (*lex specialis*) terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah ada sebelum Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Sesuai dengan asas hukum *lex specialis derogat legi generali*, maka ketentuan di luar Undang-Undang Perlindungan Konsumen tetap berlaku sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen atau tidak bertentangan dengan Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Hal ini termuat pengaturannya dalam Pasal 64 Bab XIV ketentuan peralihan yang menegaskan 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 undang-undang ini.

Ketentuan khusus yang dimuat pengaturannya dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, pada umumnya dimaksudkan untuk menggantikan atau menyempurnakan ketentuan-ketentuan yang terdapat di luar Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang mengatur permasalahan yang terkait dengan konsumen. Misalnya, ketentuan mengenai pembuktian kesalahan dalam Pasal 1865 Kitab Undang-undang Hukum Perdata yang meletakkan beban pembuktian kepada konsumen, diganti dengan asas pembuktian terbalik yang diatur dalam Pasal 22, dan Pasal 28 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, yang meletakkan beban pembuktian kepada pelaku usaha. Hal ini didasarkan pertimbangan pelaku usaha mempunyai kemampuan yang lebih baik dibandingkan dengan konsumen dalam melakukan pembuktian.

Memperhatikan hubungan yang terjalin antara Undang-Undang Perlindungan Konsumen dengan Peraturan perundang-undangan lain di luar Undang-Undang Perlindungan Konsumen, yang juga mengatur masalah-masalah konsumen, maka dapat dikatakan bahwa Undang-Undang Perlindungan Konsumen sebagai *umbrella act* bagi ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya, dapat diberlakukan sepanjang dalam koridor ketentuan Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Perlindungan konsumen oleh negara berkaitan dengan periklanan, Undang-Undang Perlindungan Konsumen memuat pengaturannya bersama dengan perbuatan-perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha⁷⁰, dalam Pasal 9, 10, 12, 13, 17 dan Pasal 20 Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Larangan-larangan berlaku bagi para pihak yang terkait dengan kegiatan periklanan mulai dari perusahaan pengiklan, perusahaan periklanan, serta media massa elektronik, maupun non-elektronik yang akan menyangkan iklan tersebut, walaupun yang terakhir ini tidak secara tegas disebutkan dalam ketentuan Undang-Undang Perlindungan Konsumen, Mereka secara bersama-sama memiliki tanggung jawab untuk mencegah pemberian informasi yang menyesatkan konsumen.

Pengaturan kegiatan periklanan dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen diawali dengan beberapa larangan yang ditujukan bagi pelaku usaha dalam melaksanakan kegiatan penawaran, promosi, mengiklankan suatu barang atau jasa, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 9 Ayat (1) Undang-Undang

⁷⁰ Undang-undang No 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen, mengklarifikasikan perbuatan-perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha menjadi 2 (dua) bagian yaitu : a. Perbuatan yang berkenaan dengan kegiatan produksi dan/atau perdagangan barang dan jasa. b. Perbuatan yang berkenaan dengan penawaran, promosi, iklan, suatu barang dan jasa.

Perlindungan Konsumen yang menjelaskan bahwa pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan suatu barang atau jasa secara tidak benar, atau seolah-olah:

- a. Barang tersebut telah memenuhi atau memiliki potongan harga, harga khusus, standar mutu tertentu, gaya atau mode tertentu, karakter tertentu, sejarah atau kegunaan tertentu;
- b. Barang tersebut dalam keadaan baik atau baru;
- c. Barang atau jasa tersebut telah mendapatkan atau memiliki sponsor persetujuan, perlengkapan tertentu, keuntungan tertentu, ciri-ciri kerja atau aksesoris tertentu;
- d. Barang atau jasa tersebut dibuat oleh perusahaan yang sponsor, persetujuan atau afiliasi;
- e. Barang 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 atau jasa lain;
- j. Menggunakan kata-kata yang berlebihan, seperti aman, tidak berbahaya, tidak mengandung resiko atau efek samping tanpa keterangan yang lengkap;
- k. Menawarkan sesuatu yang mengandung janji yang belum pasti.

Pasal 9 ayat (2) dan (3) ditentukan agar barang dan/atau jasa sebagaimana dimaksudkan dalam ayat (1) dilarang untuk diperdagangkan serta dilarang untuk

dilanjutkan proses penawaran, promosi dan pengiklanannya. Memperhatikan substansi ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Perlindungan Konsumen ini, pada intinya merupakan bentuk larangan yang tertuju pada perilaku pelaku usaha yang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan suatu barang atau jasa secara tidak benar atau seolah-olah barang tersebut telah memiliki potongan harga, memenuhi standar mutu tertentu, dalam keadaan baik atau baru, telah mendapatkan atau sponsor, persetujuan atau afiliasi, barang tersebut tersedia, tidak mengandung cacat tersembunyi, merupakan kelengkapan barang tertentu, seolah-olah berasal dari suatu daerah tertentu, secara langsung atau tidak langsung merendahkan barang atau jasa lain, mempergunakan kata-kata yang berlebihan, menawarkan sesuatu janji yang belum pasti.

Larangan terhadap pelaku usaha tersebut dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen membawa akibat bahwa pelanggaran atas larangan tersebut dikualifikasikan sebagai perbuatan melanggar hukum, sehingga dapat dikenakan sanksi. Bagi pelaku usaha yang terlanjur telah membuat iklan yang melanggar ketentuan Pasal 9, harus menghentikan penawaran, promosi, penayangan iklan tersebut.

Pasal 10 Undang-Undang Perlindungan Konsumen dimuat ketentuan, pelaku usaha dalam menawarkan barang 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.

Ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Perlindungan Konsumen berkenaan dengan upaya pemberian informasi menyesatkan melalui iklan, yaitu menyangkut informasi mengenai harga, kegunaan, kondisi, tanggungan, jaminan, hak atau ganti rugi, tawaran potongan harga atau hadiah menarik yang ditawarkan, dan bahaya penggunaan barang. Keseluruhan informasi tersebut merupakan “fakta material” karena sangat penting bagi konsumen untuk memilih atau membeli produk sesuai dengan kebutuhan. Apabila konsumen tidak berhati-hati dalam mencermati informasi iklan-iklan menyesatkan tersebut, maka konsumen akan salah dalam menjatuhkan pilihan atau akan mengalami kerugian.

Ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Perlindungan Konsumen ini juga menyangkut larangan yang tertuju kepada perilaku pelaku usaha, yang tujuannya mengupayakan adanya perdagangan tertib dan iklim usaha yang sehat, guna memastikan produk yang diperjualbelikan dalam masyarakat dilakukan dengan cara-cara tidak melanggar hukum. Dalam Pasal 12 Undang-Undang Perlindungan Konsumen dimuat ketentuan bahwa pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan atau mengiklankan suatu barang atau jasa dengan harga atau tarif khusus dalam waktu dan jumlah tertentu, jika pelaku usaha tersebut tidak

bermaksud untuk melaksanakannya sesuai dengan waktu dan jumlah yang ditawarkan, dipromosikan, atau diiklankan.

Ketentuan dalam Pasal 12 ini berkaitan dengan iklan-iklan potongan harga, atau tarif-tarif khusus yang marak ditawarkan pelaku usaha untuk menarik perhatian konsumen untuk datang bertransaksi atau mempergunakan fasilitas tertentu (misalnya angkutan udara, tempat rekreasi). Tetapi, begitu konsumen menanyakan perihal potongan harga atau tarif khusus tersebut, pelaku usaha berdalih potongan harga atau tarif khusus tersebut hanya untuk produk-produk tertentu saja, atau hanya berlaku untuk tenggang waktu tertentu, tanpa memberikan informasi secara akurat kepada konsumen. Konsumen dalam hal ini tentu merasa tertipu dan dirugikan ongkos, waktu, dan tenaga akibat tindakan pelaku usaha.

Pasal 13 Ayat (1) Undang-Undang Perlindungan Konsumen ditentukan bahwa pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, atau mengiklankan suatu barang dan atau jasa dengan cara menjanjikan pemberian hadiah berupa barang dan atau jasa lain secara cuma-cuma dengan maksud tidak memberikannya atau memberikannya tidak sebagaimana yang dijanjikan. Sedangkan dalam ayat (2) berkaitan dengan larangan kegiatan penawaran, promosi atau mengiklankan obat, obat tradisional, suplemen makanan, alat kesehatan, dan jasa pelayanan kesehatan dengan cara menjanjikan pemberian hadiah berupa barang dan/atau jasa lain.

Untuk ketersediaan farmasi, perubahan orientasi konsumen dari membeli obat untuk kesembuhan atau menjaga kesehatan kepada upaya memperoleh

hadiah dapat menyebabkan konsumen membeli obat yang tidak sesuai dengan penyakit yang dideritanya. Sehingga, iklan obat berhadiah sangat dilarang dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Dalam Pasal 17 ayat (1) ditentukan Bagi pelaku usaha periklan dilarang memproduksi iklan yang:

- a. Mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas, bahan, keguna dan harga barang dan/atau tarif jasa serta ketepatan waktu penerimaa 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 resiko 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.

Bagi iklan-iklan yang melanggar ketentuan dalam ayat (1), maka pelaku usaha periklanan dilarang untuk melanjutkan peredaran iklan tersebut. Dalam Pasal 20 Undang-Undang Perlindungan Konsumen dengan tegas disebutkan bahwa pelaku usaha periklanan bertanggung jawab atas iklan yang diproduksi dan segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut. Sebagai konsekuensi tanggung jawab profesional pelaku usaha periklanan, maka pelaku usaha periklanan dianggap turut bertanggung jawab terhadap setiap iklan hasil karyanya dengan segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut. Tetapi diterangkan secara

lebih lanjut dari segi mana dari iklan tersebut yang dapat dimintakan pertanggungjawaban pelaku usaha periklanan.

Untuk menjawab hal ini tentu harus dilihat terlebih dahulu peran partisipasi dari masing-masing pihak yang terkait dalam proses pembuatan iklan tersebut, apakah itu pengiklan, pelaku usaha periklanan, atau media periklanan, sehingga memunculkan informasi yang menyesatkan konsumen tersebut. Terlepas dari hal tersebut, dengan adanya larangan bagi Pelaku usaha untuk membuat iklan-iklan yang bertentangan dengan ketentuan Pasal 17 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, apabila ditemukan iklan-iklan yang tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 17 Undang-Undang Perlindungan Konsumen tersebut maka pelaku usaha periklanan dapat dimintakan pertanggungjawabanya⁷¹.

Bentuk lain perlindungan konsumen oleh negara dari informasi iklan barang dan jasa yang menyesatkan dapat dilihat dalam putusan hakim. Putusan hakim yang adil serta menerapkan asas-asas dan aturan hukum sebagaimana mestinya merupakan bentuk campur tangan negara untuk melindungi rakyat. Kemerdekaan kekuasaan kehakiman adalah paling sentral untuk menentukan apakah suatu negara dapat dikatakan layak menyandang gelar negara hukum. Tanpa adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka dan mandiri, maka bisa dipastikan bahwa suatu negara hanya berdasarkan kekuasaan dan selera politik dari penguasa resmi negara tersebut. Kekuasaan kehakiman yang Merdeka dan Mandiri ini tidak bisa juga diartikan bahwa hakim sangat bebas dalam memutus perkara akan tetapi dalam memutus perkara hakim harus dapat melihat dengan

⁷¹ Dedi Harianto. *Perlindungan Hukum bagi Konsumen terhadap Iklan yang Menyesatkan*. Ghalia Indonesia. Bogor. 2010

jernih dalam memberikan pertimbangan dalam putusan-putusannya sehingga layak untuk dipertanggung jawabkan kepada Tuhan YME, layak juga secara akademis, dan layak untuk masyarakat dapat menemukan kepastian dan keadilan⁷².

Salah satu putusan Mahkamah Agung yang mencerminkan diterapkannya Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen dan memberikan perlindungan hukum terhadap konsumen dari iklan barang dan jasa yang menyesatkan, dapat dilihat didalam Putusan Mahkamah Agung dengan No. 01/Per.Kons/2007. Perkara bermula pada tanggal 30 Maret 2006 PT. Excelcomindo Pratama Tbk (XL) mendistribusikan flyer/brosur tentang Program Tarif Ngirit Malam (Program Tarif Ngirit XL Bebas) untuk pelanggan, yang menginformasikan Program Tarif Ngirit Malam (Program Tarif Ngirit XL Bebas) tersebut mulai berlaku tanggal 1 April 2006 sampai dengan 30 Juni 2006. Pada tanggal 31 Maret 2006, PT. Excelcomindo Pratama Tbk (XL) mengetahui bahwasanya pada flyer/brosur yang telah didistribusikan tersebut telah terjadi kesalahan cetak, dimana yang seharusnya program tersebut berlaku mulai tanggal 06 April 2006, namun ternyata tercetak mulai berlaku pada tanggal 01 April 2006.

Pada tanggal 1 April 2006, Jarlyn H.Sinaga telah mendatangi salah satu toko Hand Phone yang turut menjual produk PT. Excelcomindo Pratama Tbk (XL). Setelah membaca flyer (brosur) maka Jarlyn H.Sinaga tertarik terhadap Program Tarif Ngirit Malam (Program Tarif Ngirit XL Bebas) sehingga memanfaatkan dengan membeli paket perdana XL Bebas. Ternyata Program Tarif

⁷² http://community.gunadarma.ac.id/blog/view/id_9940/title_prinsip-negara-hukum/
Terakhir diakses 10 Oktober 2011.

Ngirit Malam (Program Tarif Ngirit XL Bebas) tidak sesuai dengan keterangan yang ada pada flyer (brosur) yang diperolehnya dan Jarlyn H.Sinaga mengalami kerugian sebesar Rp Rp.9.054,- (sembilan ribu lima puluh empat rupiah).

Pada tanggal 16 April 2006 Jarlyn H.Sinaga membuat pengaduan konsumen kepada Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Medan dan atas pengaduan konsumen tersebut BPSK Medan telah memanggil Pemohon dan untuk acara konsiliasi yang dilanjutkan dengan arbitrase dalam nomor perkara No. 7/PEN/BPSK/2006/Mdn. Selanjutnya majelis BPSK Medan pada tanggal 1 Juni 2006 membacakan putusnya yang amarnya berbunyi, Menyatakan bahwa pelaku usaha bersalah karena mengedarkan brosur dan iklannya yaitu TARIF NGIRIT ALAM (TNM) yang tidak sesuai dengan yang diperjanjikannya, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat 1 butir f, Pasal 9 ayat 1 butir k dan Pasal 10 butir a dari Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999. Menghukum pelaku usaha untuk membayar ganti rugi menurut keyakinan majelis dan rasa keadilan sebesar Rp. 4.000.000,- (empat juta rupiah) kepada konsumen.

PT. Excelcomindo Pratama Tbk (XL) mengajukan keberatan terhadap putusan Majelis BPSK Medan ke Pengadilan Negeri Medan dengan dalil yaitu:

- Putusan Majelis BPSK Medan yang menyatakan adanya kerugian yang diderita oleh konsumen akibat perbuatan pelaku usaha yang menurut keyakinan majelis keadilan adalah sebesar Rp.4.000.000,- (empat juta rupiah) adalah tidak tepat dan tidak sesuai atau tidak benar secara hukum dan jelas Majelis BPSK telah melebihi kewenangan yang diberikan oleh undang-undang, karena putusan tersebut bertentangan/tidak sesuai dengan ketentuan

Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen jo. Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No.350 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan wewenang BPSK yang pada Pasal 12 ayat (2) huruf (a) dan (b).

Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen jo. Surat Keputusan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan No.350 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan wewenang BPSK yang pada Pasal 12 ayat (2) huruf (a) dan (b) menyebutkan :

“Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”

- Keberatan terhadap Pertimbangan Hukum Majelis BPSK dalam Perkara a quo mengenai dasar Kerugian yang dialami Konsumen. Dalam putusan BPSK Medan aquo tentang fakta hukumnya, BPSK kota Medan mempertimbangkan “menurut Pasal 64 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menyatakan : semua/segala ketentuan peraturan perundang-undangan yang bertujuan melindungi konsumen YANG TELAH ADA pada saat undang-undang ini diundangkan dinyatakan TETAP BERLAKU sepanjang tidak diatur secara khusus dan/atau tidak bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang ini”.

Bahwa kemudian BPSK Medan menyatakan “bahwa adapun yang dimaksud undang-undang yang telah ada tersebut yang dinyatakan tetap berlaku diantaranya adalah Pasal 1365 KUHPerdara yang menyebutkan tiap perbuatan yang melanggar hukum yang membawa kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu mengganti kerugian tersebut”.

Bahwa BPSK Medan telah salah dalam menerapkan hukum karena telah menafsirkan undang-undang secara tidak benar terutama dalam mengaitkan Pasal 1365 KUHPerdara dengan permasalahan hukum yang terjadi antara Pemohon dan Termohon ;

Bahwa unsur adanya perbuatan melawan hukum yang dilakukan Pemohon tidak pernah dipertimbangkan dan tidak pernah dibuktikan oleh BPSK Medan sehingga pernyataan Pemohon telah melakukan kesalahan hanya berdasarkan pengakuan dan penafsiran pasal-pasal secara apa adanya yang tertulis dalam undang-undang ;

Bahwa terhadap permohonan keberatan tersebut Pengadilan Negeri Medan telah mengambil putusan, yaitu putusan No.206/Pdt.G/2006/PN.Mdn. tanggal 02 Agustus 2006 yang amarnya sebagai berikut :

- Menolak Eksepsi Tergugat (Konsumen) untuk seluruhnya;
- Mengabulkan keberatan Penggugat (Pelaku Usaha) untuk sebahagian;
- Menyatakan Penggugat (Pelaku Usaha) bersalah karena mengedarkan brosur dan iklannya yaitu Tarif Ngirit Malam (TNM) yang tidak sesuai dengan yang diperjanjikannya sebagaimana dalam Pasal 8 ayat 1 butir f,

Pasal 9 ayat 1 butir k dan Pasal 10 butir a dari Undang-Undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;

- Menghukum Penggugat (Pelaku Usaha) untuk tidak memberlakukannya kepada konsumen;
- Menyatakan adanya kerugian yang diderita oleh Tergugat (Konsumen) akibat perbuatan Penggugat (Pelaku Usaha) sebesar Rp. 9.054,- (sembilan ribu lima puluh empat rupiah);
- Menghukum Penggugat (Pelaku Usaha) untuk membayar ganti rugi kepada Tergugat (Konsumen) sebesar Rp. 9.054,- (sembilan ribu lima puluh empat rupiah);

Putusan *Judex Facti* Pengadilan Negeri Medan dibatalkan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Agung memutuskan :

- Menyatakan sah putusan Badan Penyelesaian sengketa Konsumen Kota Medan Nomor : 7/PEN/BPSK/2006/MDN tanggal 01 Juni 2006 tentang Arbitrase.

Dengan pertimbangan:

- *Judex Facti* Pengadilan Negeri Medan tidak salah dalam menerapkan hukum;
- *Judex Facti* telah mempertimbangkan bahwa Pemohon Keberatan asal PT. Exelcomindo Pratama telah melakukan perbuatan melawan hukum dengan mengiklankan/mempromosikan “Tarif Ngirit Malam” yang tidak sesuai dengan yang dijanjikan dalam brosur, hal ini juga telah diakui oleh Pemohon Keberatan Asal PT. Exelcomindo Pratama;

- Bahwa kerugian yang sebenarnya yang dialami oleh Termohon Keberatan asal Jhon Parlyn H.Sinaga sejumlah Rp.9.050,- (sembilan ribu lima puluh rupiah);
- Bahwa namun dengan memperhatikan asas keseimbangan keadilan bagi kedua belah pihak konsumen dan pelaku usaha, maka Mahkamah Agung menetapkan agar Termohon Kasasi (Pemohon Keberatan Asal PT. Exelcomindo Pratama membayar ganti kerugian yang dimungkinkan oleh Undang-Undang No.8 Tahun 1999 kepada Pemohon Kasasi/Termohon Keberatan asal yang besarnya sebagaimana tersebut dalam amar putusan BPSK;

Mahkamah Agung didalam memutuskan sengketa antara Jhon Parlyn H.Sinaga dengan PT. Exelcomindo Pratama Tbk (XL) telah memperhatikan Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen serta memperhatikan asas-asas yang terdapat didalam Undang-undang tersebut, yaitu asas Keadilan sebagaimana tercantum didalam pasal 2 Undang-undang Perlindungan Konsumen. Sehingga tujuan perlindungan konsumen yang diharapkan didalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen dapat terwujud, yaitu untuk menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi. Dalam pertimbangannya Mahkamah Agung telah membuat terobosan hukum karena telah mempertimbangkan bahwa Pemohon Keberatan asal PT. Exelcomindo Pratama Tbk (XL) telah melakukan “perbuatan melawan hukum” (pasal 1365 KUHPerdara) dengan mengiklankan/mempromosikan “Tarif Ngirit Malam” yang tidak sesuai dengan yang dijanjikan dalam brosur.

Putusan Mahkamah Agung yang menyatakan bahwa sah putusan Badan Penyelesaian sengketa Konsumen Kota Medan Nomor : 7/PEN/BPSK/2006/MDN tanggal 01 Juni 2006 tentang Arbitrase oleh Mahkamah Agung, mengakibatkan konsekuensi hukum bagi PT. Exelcomindo Pratama Tbk (XL) yaitu dinyatakan bersalah karena mengedarkan brosur dan iklannya yaitu TARIF NGIRIT ALAM (TNM) yang tidak sesuai dengan yang diperjanjkannya, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat 1 butir f, Pasal 9 ayat 1 butir k dan Pasal 10 butir a dari Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999. Karenanya PT. Excelcomindo Pratama Tbk (XL) diharuskan membayar ganti kerugian kepada Jarlyn H.Sinaga yang dimungkinkan oleh Undang-Undang No.8 Tahun 1999. Berdasar Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen jo Surat Keputusan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan No.350 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan wewenang BPSK yang pada Pasal 12 ayat (2) buruf (a) dan (b). Maka, Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen berhak menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha paling banyak sebesar Rp 200.000.000 (dua ratus juta rupiah). Tetapi berdasar asas keseimbangan keadilan maka PT. Exelcomindo Pratama Tbk (XL) harus membayar ganti rugi kepada Jarlyn H.Sinaga sebesar Rp.4.000.000,- (empat juta rupiah).

Perlindungan konsumen oleh Negara selain membuat kebijakan yang berwujud dalam bentuk peraturan perundang-undangan, didalam Undang-undang Perlindungan Konsumen secara umum negara mengemban tugas pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan perlindungan konsumen, termasuk tugas pembinaan dan pengawasan kegiatan periklanan, dilaksanakan oleh pemerintah dengan

dikoordinasikan oleh menteri perdagangan serta menteri-menteri teknis terkait⁷³, sebagaimana telah diatur dalam Undang-undang No 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, yaitu:

1. Pemerintah bertanggung jawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen yang menjamin diperolehnya hak konsumen dan pelaku usaha serta dilaksanakannya kewajiban konsumen dan pelaku usaha;
2. Pembinaan oleh pemerintah atas penyelenggaraan perlindungan konsumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh menteri dan/atau menteri teknis terkait;
3. Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) melakukan koordinasi dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen;
4. Pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi upaya untuk:
 - a) Terciptanya iklim usaha dan tumbuhnya hubungan yang sehat antara pelaku usaha dan konsumen;
 - b) Berkembangnya lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat;
 - c) Meningkatnya kualitas sumber daya serta meningkatnya kegiatan penelitian dan pengembangan di bidang perlindungan konsumen.
5. Ketentuan lebih lanjut mengenai pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen diatur dalam Peraturan Pemerintah⁷⁴.

⁷³ Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 Angka 13 Undang-undang No 8 Tahun 1999 Tentang perlindungan konsumen, yang dimaksud dengan “Menteri adalah menteri yang ruang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang perdagangan”

⁷⁴ Pasal 29 Undang-undang No 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

Tugas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen yang menjadi tanggung jawab pemerintah dan dilaksanakan oleh menteri dan/atau menteri teknis terkait sebagaimana ditentukan dalam pasal 29 Undang-undang Perlindungan Konsumen, dan dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No 58 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan perlindungan Konsumen.

Seiring dengan perkembangan instrumen hukum perlindungan konsumen dalam kaitannya dengan peran dan tanggung jawab pemerintah untuk melindungi serta melakukan pembinaan dan pengawasan kegiatan periklanan, maka terdapat beberapa lembaga pemerintah yang terkait, yaitu :

1. Departemen Perdagangan

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 Angka 13 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, bahwa Departemen Perdagangan yang berada di bawah pimpinan menteri perdagangan memegang peranan yang sangat strategis dalam memimpin dan mengkoordinasikan tugas-tugas pembinaan dan pengawasan perlindungan konsumen bersama-sama dengan menteri-menteri teknis terkait, misalnya Menteri Perindustrian, Menteri Kesehatan, Menteri Komunikasi dan Informasi, Menteri Perhubungan dan lain-lain, yang bidang tugasnya menyangkut kepentingan-kepentingan konsumen.

Untuk mengetahui peranan departemen perdagangan dalam melindungi konsumen dari iklan menyesatkan, maka dapat ditinjau dari tugas departemen perdagangan memastikan telah terpenuhinya ketentuan mengenai:

- a) Persyaratan barang yang *merchandable* oleh pelaku usaha;

- b) Tata cara perdagangan yang baik dan benar oleh pelaku usaha;
- c) Perlindungan dan kelalaian, kecerobahan dan kebohongan Pelaku usaha.

Tugas pembinaan dan pengawasan kegiatan periklanan oleh Departemen Perdagangan adalah melalui kewenangan Departemen perdagangan untuk menerbitkan izin usaha bagi perusahaan periklanan. Dengan kewenangannya tersebut, Departemen Perdagangan dapat membina dan mengawasi perilaku perusahaan-perusahaan periklanan dalam memenuhi tata cara perdagangan yang baik dan benar sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Bagi perusahaan periklanan yang melanggar ketentuan tersebut, maka Departemen Perdagangan dapat menjatuhkan sanksi administratif berupa peringatan tertulis, sampai pencabutan izin usaha, dengan mempertimbangkan masukan-masukan dari departemen-departemen terkait.

2. Departemen Kesehatan

Departemen Kesehatan merupakan salah satu departemen yang banyak terlibat dalam perlindungan konsumen dari iklan menyesatkan, terutama bagi iklan produk obat-obatan, makanan, dan alat kesehatan yang didasarkan kepada kewenangan Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Salah satu tugas Departemen Kesehatan yang cukup penting adalah melindungi masyarakat dari berbagai kemungkinan kejadian yang dapat menimbulkan gangguan dan/atau bahaya terhadap kesehatan masyarakat. Kemungkinan gangguan dan/atau bahaya kesehatan dapat pula disebabkan oleh tayangan iklan obat-obatan, makanan, dan minuman yang dapat menyesatkan masyarakat. Kerugian yang diderita masyarakat bukan hanya kerugian materil, karena membeli dan mengkonsumsi

obat-obatan secara berlebihan dan tidak sesuai dengan manfaat penggunaan obat, tetapi lebih jauh lagi dapat menyebabkan jatuhnya korban jiwa karena masyarakat terlanjur percaya akan khasiat obat yang dapat menyembuhkan segala penyakit sebagaimana dinyatakan dalam iklan.

3. Departemen Komunikasi dan Informasi

Berdasar Undang-undang No. 40 Tahun 1999 tentang Pers dan Undang-undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, jelas terlihat peranan Depkominfo dalam melakukan pembinaan dan pengawasan kegiatan periklanan, terutama bagi para pihak yang terlibat dalam kegiatan periklanan tersebut, yaitu perusahaan periklanan, media cetak maupun media elektronik, agar mampu melaksanakan fungsi kontrol terhadap informasi yang disampaikan melalui iklan.

4. Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN)

Berdasarkan Pasal 31 sampai dengan Pasal 43 Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2001 tentang Badan Perlindungan Konsumen Nasional, dan Keputusan Presiden RI No. 150/M tahun 2004 tentang Pengangkatan Anggota Badan Perlindungan Konsumen Nasional periode 2004-2007, dibentuklah Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) yang merupakan salah satu badan Pemerintah yang membantu upaya pengembangan perlindungan konsumen di Indonesia⁷⁵.

⁷⁵ Pasal 33 Undang-undang No 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

Fungsi dari badan ini adalah untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah dalam upaya pengembangan perlindungan konsumen di Indonesia. Tugas dan fungsi BPKN sangat penting peran sertanya dalam upaya melahirkan Undang-Undang Periklanan dalam upaya pengembangan perlindungan konsumen dari iklan barang dan jasa yang menyesatkan.

5. Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM)

BPOM merupakan Lembaga Pemerintah Non Departemen yang mempunyai tugas untuk melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan obat dan makanan. BPOM dibentuk di tingkat pusat, sedangkan ditingkat daerah dibentuk Unit Pengelola Teknis Balai Besar Pengawas Obat dan makanan. Sesuai dengan Keputusan Presiden No. 166 Tahun 2000, sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden No. 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, maka BPOM berubah status menjadi lembaga pemerintah non departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden serta berkoordinasi dengan Menteri Kesehatan.

Dalam melaksanakan tugasnya, BPOM menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang pengawasan obat dan makanan;
- b. Pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang pengawasan obat dan makanan;
- c. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BPOM;
- d. Pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang pengawasan obat dan makanan;

- e. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga.

Di samping itu, BPOM memiliki kewenangan untuk:

- a) Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya;
- b) Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro;
- c) Penetapan sistem informasi di bidangnya;
- d) Penetapan persyaratan penggunaan bahan tambahan (zat adiktif) tertentu untuk makanan dan penetapan pedoman pengawasan peredaran obat dan makanan;
- e) Pemberian izin dan pengawasan peredaran obat serta pengawasan industri farmasi;
- f) Penetapan pedoman penggunaan, konservasi, pengembangan, dan Pengawasan tanaman obat⁷⁶.

Walaupun BPOM ini tidak lagi berada di bawah Departemen Kesehatan, tetapi dalam melaksanakan tugas pengawasan produk obat-obatan, makanan dan minuman, kosmetika, alat kesehatan rumah tangga masih banyak mengacu pada

⁷⁶ Pasal 68 dan 69 Keputusan presiden republik indonesia No 103 tahun 2001 tentang kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan, susunan organisasi, dan tata kerja lembaga pemerintah non departemen.

ketentuan Menteri Kesehatan, termasuk dalam melakukan pengawasan terhadap materi iklan antara lain:

1. Peraturan Menteri Kesehatan RI No. 79 /Menkes/PER/III/1978 tentang Label dan Periklanan Pangan;
2. Keputusan Menteri Kesehatan RI No. 386/Menkes/IV/ 1994 tentang Pedoman Periklanan Obat Bebas, Obat Tradisional, Alat Kesehatan, Perbekalan Kesehatan Rumah Tangga dan Makanan-Minuman;
3. Surat Keputusan Menteri Kesehatan No. 0282-3/A/SK/XI/90 tentang Kriteria Terperinci, Kelengkapan Permohonan dan Tata Laksana Pendaftaran Obat Jadi.
4. Peraturan Menteri Kesehatan No. 246/Menkes/Per/V/1990 tentang Kriteria Terperinci, Kelengkapan Permohonan dan Tata Laksana Pendaftaran Obat Tradisional.

Secara teknis, dalam kaitannya dengan perlindungan konsumen terhadap iklan menyesatkan, BPOM dalam tugas pengawasannya terhadap juga berperan melakukan pengawasan kepada iklan yang terkait dengan produk obat dan makanan, di samping pengawasan terhadap proses produksi pengujian laboratorium, sampel produk, dan pendaftaran. Pengawasan iklan yang dilakukan adalah untuk mengetahui apakah informasi atau iklan yang disampaikan bersifat objektif, tidak menyesatkan dan lengkap. Hal tersebut dilaksanakan oleh BPOM dengan cara menentukan informasi apa yang boleh disajikan oleh iklan tersebut. Dalam Surat Keputusan Menteri Kesehatan No. 02823/A/SK/XI/90 tentang Kriteria Terperinci, Kelengkapan Permohonan dan Tata Laksana Pendaftaran

Obat Jadi, diisyaratkan bahwa setiap iklan obat harus memuat informasi sesuai dengan persetujuan yang diberikan Departemen Kesehatan pada saat obat tersebut didaftarkan. Untuk lebih jelasnya, ketentuan tersebut mengatur sebagai berikut:

"Segala informasi yang direncanakan dalam iklan baik untuk umum maupun untuk tenaga kesehatan, isi periklanan harus didasarkan pada informasi yang disetujui pada pendaftaran."⁷⁷

6. Lembaga Sensor Film (LSF)

Guna melakukan pengawasan terhadap film maupun reklame film yang mengandung muatan materi yang dapat merugikan masyarakat, Pemerintah membentuk Lembaga Sensor Film (LSF) sebagai lembaga non struktural di Ibukota Negara Republik Indonesia, di Jakarta⁷⁸. Pembentukan Lembaga Sensor Film merupakan amanat dari ketentuan Pasal 33 dan Pasal 34 Undang-Undang No, 8 Tahun 1992 tentang Perfilman (Lembaran Negara Tahun 1992 No. 32, Tambahan Lembaran Negara No.3473). Lembaga Sensor Film mempunyai fungsi:

1. Melindungi masyarakat dari kemungkinan dampak negatif yang timbul dan peredaran, pertunjukan dan/atau penayangan film dan reklame film yang sesuai dengan dasar, arah, dan tujuan perfilman Indonesia;
2. Memelihara tata nilai dan tata budaya bangsa dalam perfilman di Indonesia;
3. Memantau apresiasi masyarakat terhadap film dan reklame yang diedarkan, dipertunjukkan, dan/atau ditayangkan dan menganalisis hasil

⁷⁷ Lihat Bab IV Ketentuan berkenaan dengan Pengisian Formulir B untuk keperluan pendaftaran obat jadi.

⁷⁸ Pasal 3 PP No 7 tahun 1994 tentang Lembaga Sensor Film.

pemantauan untuk dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam melakukan tugas pemantauan berikutnya dan/atau disampaikan kepada Menteri sebagai bahan pengarah kebijaksanaan kearah pengembangan perfilman di Indonesia⁷⁹.

Penyensoran film dan reklame film dilaksanakan dengan meneliti tema, gambar, adegan, suara dan teks terjemahan film dan reklame film, apakah layak atau tidak layak untuk diedarkan kepada masyarakat. Bagi film dan reklame film yang telah sesuai diteliti, akan diberikan surat dan/atau tanda lulus sensor serta surat dan/atau tanda tidak lulus sensor yang dikeluarkan Lembaga Sensor Film⁸⁰. Dalam menyensor film dan reklame film Lembaga Sensor Film memperhatikan terhadap unsur persuasi dibandingkan dengan unsur informasi. Iklan pada umumnya diupayakan harus dapat melibatkan atau mempengaruhi emosi khalayak yang melihatnya, sehingga akan terpengaruh untuk membeli produk yang diiklankan. Berbagai macam kiat pengiklan maupun perusahaan periklanan dalam mempengaruhi emosi khalayak sasaran iklan misalnya dengan menempatkan konsumen seolah-olah sebagai orang yang pintar apabila memilih produk yang diiklankan, bijaksana, atau menonjolkan unsur sensualitas.

7. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)

Lembaga negara yang diberikan tugas untuk melakukan pengawasan terhadap materi iklan adalah Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dibentuk berdasarkan amanat Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran. Guna

⁷⁹ Pasal 4 ayat (1) PP No 7 tahun 1994 tentang Lembaga Sensor Film.

⁸⁰ Pasal 4 ayat (3) PP No 7 Tahun 1994 tentang Lembaga Sensor Film.

menjalankan fungsinya mewadahi aspirasi serta mewakili kepentingan masyarakat akan penyiaran, Komisi Penyiaran Indonesia mempunyai kewenangan:

- a) Menetapkan standar program siaran;
- b) Menyusun peraturan dan menetapkan pedoman perilaku penyiaran;
- c) Mengawasi pelaksanaan peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran;
- d) Memberikan sanksi terhadap pelanggaran peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran;
- e) Melakukan koordinasi dan/atau kerja sama dengan pemerintah, lembaga penyiaran, dan masyarakat⁸¹.

Pelimpahan kewenangan yang diberikan Undang-Undang Penyiaran kepada Komisi Penyiaran Indonesia mencakup kewenangan yang cukup luas, mulai dari pembuatan peraturan, pengawasan, sampai pemberian sanksi kepada lembaga penyiaran yang melakukan pelanggaran. Kewenangan yang cukup luas tersebut, akan menimbulkan problematika tumpang tindihnya kewenangan antar lembaga Pemerintah, terutama dengan Depkominfo, sebagai departemen yang masih merasa memiliki kewenangan tersebut⁸². Berdasarkan Peraturan Komisi Penyiaran Indonesia No. 02/P/KPI/12/2009 tentang pedoman perilaku penyiaran menentukan standar isi siaran yang sekurang-kurangnya berkaitan dengan:

- a. Penghormatan terhadap nilai-nilai kesukuan, agama, ras, dan antargolongan;

⁸¹ Pasal 8 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2002

⁸² Lihat Siaran Pers KPI No 49/K/KPI/SP/12/2006

- b. Penghormatan terhadap norma kesopanan dan kesusilaan;
- c. Penghormatan terhadap hak privasi dan pribadi;
- d. Perlindungan terhadap hak-hak anak-anak, remaja, dan perempuan;
- e. Perlindungan terhadap hak-hak kelompok masyarakat minoritas dan marginal;
- f. Perlindungan terhadap kepentingan publik;
- g. Pembatasan materi program siaran terkait seksualitas;
- h. Pembatasan materi program siaran terkait kekerasan dan sadisme;
- i. Pembatasan materi program siaran terkait narkoba, psikotropika, dan zat adiktif (NAPZA), alkohol, dan perjudian;
- j. Pembatasan materi program siaran terkait mistik dan supranatural;
- k. Penggolongan program siaran;
- l. Prinsip jurnalistik;
- m. Bahasa, bendera, lambang negara, dan lagu kebangsaan;
- n. Sensor dalam program siaran;
- o. Lembaga penyiaran berlangganan;
- p. Siaran iklan;
- q. Siaran asing;
- r. Siaran lokal dalam sistem stasiun jaringan;
- s. Siaran langsung;
- t. Program siaran kuis, undian berhadiah, dan penggalangan dana;
- u. Peliputan bencana alam;
- v. Siaran pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah;

w. Narasumber;

x. Privasi⁸³;

Pengawasan terhadap materi iklan termasuk menjadi tugas dan kewenangan Komisi Penyiaran Indonesia dengan berpedoman pada perilaku penyiaran dan standar program siaran yang dalam praktiknya Komisi Penyiaran Indonesia mewajibkan lembaga-lembaga penyiaran untuk melakukan mekanisme kontrol dengan selalu memeriksa ulang materi iklan sebelum disiarkan kepada masyarakat.

⁸³ Pasal 5 Peraturan Komisi Penyiaran Indonesia No. 02/P/KPI/12/2009 tentang pedoman perilaku penyiaran

4.3 Pertanggungjawaban Pelaku Usaha Terhadap Penyampaian Informasi Iklan yang Menyesatkan

Iklan bukan hanya merupakan sarana bagi kepentingan pelaku usaha untuk memasarkan produk, tetapi di dalamnya juga terdapat kepentingan konsumen untuk memperoleh informasi secara jujur, objektif, dan tidak menyesatkan, sehingga konsumen dapat mempergunakan sumber dananya yang terbatas secara optimal. Apabila iklan berpotensi menimbulkan kerugian kepada konsumen, maka harus dipertimbangkan kemungkinan terdapatnya peluang untuk meminta pertanggungjawaban pelaku usaha, terutama pelanggaran-pelanggaran terhadap ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, Peraturan Pemerintah, serta berbagai peraturan yang bersifat administratif⁸⁴.

Mengenai muatan informasi produk, tentu pihak yang paling bertanggung jawab adalah pelaku usaha sebagai pihak penghasil barang dan/ atau jasa. Dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, kemungkinan untuk meminta pertanggungjawaban para pihak pada kegiatan periklanan telah disesuaikan dengan dua kemungkinan tersebut. Misalnya, bagi pelaku usaha dimungkinkan berdasarkan ketentuan dalam pihak pada Pasal 19 Ayat (1) Undang-Undang Perlindungan Konsumen, sebagai berikut :

“Pelaku usaha bertanggungjawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan, atau diperdagangkan”.

⁸⁴ Yusuf shofie, “Sistem tanggung Jawab dalam Periklanan”, Hukum dan Pembangunan, No 2 Tahun XXVI, April 1996 dalam Dedi Harianto. *Op.cit.*

Bagi pelaku usaha periklanan atau media iklan, keharusan untuk bertanggung jawab dimuat dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen, bahwa pelaku usaha periklanan bertanggung jawab atas iklan yang diproduksi dan segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut. Upaya untuk meminta pertanggungjawaban para pihak dalam kegiatan periklanan, bukanlah persoalan yang mudah dilaksanakan. Oleh karena itu, pertanggungjawaban didasarkan dua pertimbangan, yaitu:

1. Kegiatan periklanan melibatkan banyak pelaku ekonomi, dalam hal ini pengusaha pengiklan (produsen, distributor, supplier, retailer), pengusaha periklanan, organisasi profesi periklanan, dan media periklanan. Di samping itu, juga melibatkan konsumen selaku penerima informasi yang disajikan melalui iklan, dan pemerintah;
2. Tempat periklanan sendiri dalam pembidangan hukum di Indonesia lebih banyak dikelompokkan dalam bidang hukum administrasi negara, khususnya kelompok hukum pers⁸⁵.

4.3.1 Penentuan Tanggung Jawab Pelaku Usaha

Memproduksi suatu iklan dibutuhkan peran serta beberapa pihak, mulai dari pelaku usaha, perusahaan periklanan, dan media massa, di mana masing-masing pihak dapat memberikan kontribusinya dalam proses pembuatan sampai penayangan iklan di media massa. Oleh karena itu, untuk menentukan pihak yang paling bertanggung jawab dalam penyampaian informasi iklan menyatkan

⁸⁵ Dedi Harianto. *Perlindungan Hukum bagi Konsumen terhadap Iklan yang Menyesatkan*. Ghalia Indonesia. Bogor. 2010.

menjadi hal yang cukup penting untuk dikaji lebih lanjut. Diperlukan kehati-hatian dalam menganalisa siapa yang harus bertanggung jawab dan seberapa jauh tanggung jawab dapat dibebankan kepada pihak-pihak terkait, karena hal tersebut berkaitan dengan Prinsip-prinsip tentang tanggung jawab yang sangat penting dalam hukum perlindungan konsumen⁸⁶.

Beberapa ketentuan umum yang berlaku di Indonesia, misalnya hukum Perjanjian yang terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata memiliki kecenderungan untuk membatasi tanggung jawab si pelanggar hak-hak konsumen, sehingga persoalan penentuan tanggung jawab ini harus dilakukan kasus-perkasus, tergantung kepada peranan masing-masing pihak dalam proses pembuatan dan pemasangan iklan tersebut, serta bagaimana Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) atau hakim di pengadilan meletakkan beban tanggung jawab atas pelaku usaha yang kasusnya dihadapkan kepada mereka. Untuk menentukan pertanggungjawaban pelaku usaha, dapat dilihat pada uraian berikut:

- a. Pelaku usaha, apabila sebuah iklan atas permintaan pelaku usaha baik itu bentuknya maupun yang menyangkut tentang isinya, sehingga biro iklan dan media yang mengiklankannya hanya bersifat pasif dalam arti bahwa mereka hanya membuat secara utuh sesuai dengan permintaan pelaku usaha, maka dalam hal ini yang bertanggung jawab secara penuh adalah pelaku usaha yang bersangkutan.

⁸⁶ Shindarta, *hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Jakarta, PT Grasindo, 2000.

- b. Biro iklan, dalam hal ini pelaku usaha dan media iklan bersifat pasif, sedangkan biro iklan yang mendesain bentuk termasuk isinya, maka yang bertanggung jawab adalah biro iklan yang bersangkutan.
- c. Media iklan, apabila dalam mengiklankan suatu produk pelaku usaha dan biro iklan telah menetapkan bentuk dan isi iklan, akan tetapi dalam penyebarannya terjadi perubahan, di mana setelah ditayangkan/ disebarakan berbeda dengan yang sebenarnya, maka yang bertanggung jawab adalah media iklan yang bersangkutan.

Pertanggungjawaban para pihak ditentukan berdasarkan peran aktif para pihak sebagai sumber informasi dalam proses pembuatan iklan tersebut. Apabila sumber informasi berasal dari pelaku usaha sebagai penghasil produk, maka tanggung jawab akan dibebankan kepada pelaku usaha atas penyesatan informasi iklan tersebut. Sedangkan apabila sumber informasi berasal dari perusahaan periklanan dan dibuat tanpa sepengetahuan atau persetujuan pengiklan, maka tanggung jawab terhadap informasi iklan menyesatkan tersebut dibebankan kepada perusahaan periklanan. Selain itu, apabila sumber informasi yang dimuat dalam iklan berbeda dengan informasi aslinya akibat kesalahan media iklan, maka tanggungjawab terhadap informasi menyesatkan tersebut berada di pihak media iklan.

Peranan yang paling menonjol dari berbagai pihak yang terlibat dalam kegiatan periklanan berada di pihak produsen/pengiklan, di mana pengiklan mempunyai keinginan untuk menjadikan iklan sebagai media untuk memperkenalkan produknya kepada konsumen. Di samping itu, pengiklan juga

merupakan sumber utama informasi yang terdapat pada pesan-pesan iklan, sehingga pesan-pesan iklan yang dihasilkan pihak perusahaan periklanan selalu harus merujuk kepada dan dengan persetujuan pelaku usaha yang membayar biaya dan imbalan dalam membuat iklan tersebut. Sepanjang perusahaan periklanan bekerja sesuai dengan arahan dan petunjuk pengiklan, maka beban pertanggungjawaban berada di pundak pengiklan.

Pada akhirnya, peran dari Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen atau Penilaian Hakim pada Pengadilan yang akan menentukan beban pertanggungjawaban masing-masing pihak, berkaitan penyampaian informasi iklan menyesatkan dengan melihat paraf/tanda tangan perusahaan mana yang terdapat dalam draft akhir iklan yang kemudian disiarkan melalui media massa/media cetak. Pihak yang membubuhkan tanda tangan tersebut dianggap sebagai pelaku usaha yang paling bertanggung jawab terhadap informasi iklan menyesatkan tersebut.

4.3.2. Tanggung Jawab Pelaku Usaha

Masalah pertanggungjawaban memiliki keterkaitan dengan pelanggaran terhadap suatu peraturan, serta suatu kewajiban yang harus dilaksanakan berdasarkan perjanjian maupun ketentuan hukum, sebagaimana dijelaskan dalam defenisi pertanggungjawaban (*responsibility*) yaitu *“the state of being answerable for an obligation, and includes judgment, skill, ability and capacity. The obligation to answer for an act done, and to repair or otherwise make restitution*

*for any injury it may have caused*⁸⁷. (Negara bertanggungjawab atas kewajiban, dan termasuk penilaian, keterampilan, kemampuan dan kapasitas. Kewajiban untuk menjawab untuk tindakan yang dilakukan, dan untuk memperbaiki atau membuat restitusi untuk setiap cedera yang mungkin timbul). Akibat dari pelanggaran tersebut maupun wanprestasi yang dilakukan, maka menimbulkan kewajiban kepada pihak yang melakukan pelanggaran maupun wanprestasi untuk melakukan perbaikan atau memberikan ganti kerugian kepada pihak lain.

Secara gramatikal, tanggung jawab dapat pula berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau ada sesuatu hal, boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan dan sebagainya)⁸⁸. Dalam kegiatan periklanan, tanggung jawab pelaku usaha timbul sebagai akibat pelanggaran terhadap larangan-larangan dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen sebagaimana diatur dalam Pasal 9, Pasal 10, Pasal 12, dan Pasal 13, yang berhubungan dengan berbagai macam larangan dalam melakukan penawaran, promosi, maupun mengiklankan barang dan/atau jasa, serta ketentuan pasal 17 Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang khusus diperuntukan bagi perusahaan periklanan. Di samping itu, pelanggaran juga dapat dilakukan terhadap larangan-larangan dalam berbagai peraturan perundang-undangan seperti Kitab Undang-undang Hukum Perdata, Kitab Undang-undang Hukum Pidana, Peraturan Pemerintah (PP), peraturan yang bersifat administratif.

Melihat keberagaman pengaturan kegiatan periklanan tersebut, pertanggungjawaban pelaku usaha dapat pula diklasifikasikan menjadi beberapa

⁸⁷ Henry Campbell Black, M.A, Op cit hal 1314 dalam Dedi Harianto. *Op.cit.*

⁸⁸ W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pusataka, 1999. Hal 32

bentuk pertanggungjawaban, yaitu pertanggungjawaban secara perdata, pidana, dan administrasi negara, sesuai dengan jenis pelanggaran dan pasal-pasal yang dituduhkan kepada pelaku usaha periklanan, sebagaimana tergambar dalam pemaparan berikut:

1. Tanggung Jawab Perdata terhadap Iklan Menyesatkan

Kewajiban para pihak dalam kegiatan periklanan untuk bertanggung jawab secara Perdata dapat muncul didasarkan pertanggungjawaban kontraktual (*contractual liability*) maupun berdasarkan pertanggungjawaban produk (*product liability*) serta pertanggungjawaban profesional (*professional liability*). Pemanfaatan ketiga bentuk pertanggungjawaban tersebut disesuaikan dengan pihak yang akan dimintakan pertanggungjawabannya serta melihat ketersediaan kontrak sebagai dasar pengajuan tuntutan.

a) Pertanggungjawaban Kontraktual (*contractual liability*)

Pertanggungjawaban kontraktual (*contractual liability*) merupakan tanggungjawab perdata atas dasar perjanjian/kontrak dari pelaku usaha (baik barang maupun jasa) atas kerugian yang dialami konsumen akibat mengkonsumsi barang yang dihasilkannya atau memanfaatkan jasa yang diberikannya. Dengan demikian, ciri khas dari pertanggungjawaban kontraktual ini adalah terdapatnya hubungan kontraktual dalam bentuk perjanjian/kontrak sebagai landasan hukum yang mengatur hubungan pelaku usaha dengan konsumen

Perkembangan pertanggungjawaban kontraktual sangat dipengaruhi oleh prinsip *the privity of contract*, bahwa pelaku usaha hanya mempunyai kewajiban

untuk melindungi konsumen apabila di antara pelaku usaha konsumen telah terjalin suatu hubungan kontraktual. Di samping itu, pelaku usaha tidak dapat dipersalahkan atas hal-hal di luar yang diperjanjikan dan konsumen hanya boleh menggugat berdasarkan adanya wanprestasi. Apabila tidak terdapat hubungan kontraktual, maka pelaku usaha tidak dapat dimintakan pertanggungjawabannya (*no privio-no liability principie*).

Mencermati hubungan kontraktual dalam kegiatan periklanan, tentu hanya dapat ditemukan dalam mengatur hubungan hukum antara pengiklan dengan perusahaan periklanan, serta media iklan. Konsumen bukan merupakan salah satu pihak yang terlibat langsung dalam kontrak keagenan (*agency contract*), seperti halnya pengiklan, perusahaan periklanan, dan media iklan. Oleh karena itu, kemungkinan bagi konsumen untuk mengajukan gugatan wanprestasi berkaitan dengan informasi iklan menyesatkan tidak dimungkinkan berdasarkan prinsip *privity of contract*.

Beberapa pakar hukum di Indonesia masih melihat terdapatnya kemungkinan bagi konsumen untuk meminta pertanggungjawaban para pihak dalam kegiatan periklanan dengan mengajukan gugatan wanprestasi. Seperti dikemukakan oleh AZ Nasution⁸⁹, yang menilai bahwa iklan atau periklanan sangat erat kaitannya dengan kegiatan penawaran barang dan/ atau jasa untuk dijual atau digunakan oleh konsumen. Dalam pesan iklan barang dan/atau jasa, tidak jarang secara tegas dinyatakan “janji” akan memberikan suatu hadiah berupa

⁸⁹ AZ Nasution “*Kedudukan Hukum Konsumen Terhadap Dampak Iklan*” dalam Dedi Harianto. *Op.cit.*

barang atau jasa lain, adanya potongan harga, dan lain-lain yang tentunya akan menarik konsumen.

Pernyataan-pernyataan yang dibuat dalam bentuk iklan ini tentu saja dibuat dengan sengaja dan mempunyai tujuan tertentu. Pernyataan demikian dapat disimpulkan sebagai suatu pernyataan kehendak untuk membuat kesepakatan, yang apabila pernyataan itu ditanggapi dan disepakati oleh konsumen yang berminat, maka akan terjadilah suatu persetujuan atau perjanjian.

Perbuatan-perbuatan penawaran untuk menjual barang dan/atau jasa merupakan pernyataan kehendak, dan syarat yang dikaitkan pada penawaran tersebut, termasuk kegiatan perdata yang merupakan objek pengaturan dalam buku ke-3 (tiga) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tentang perikatan, khususnya perikatan yang timbul dari perjanjian atau persetujuan.

Sesuai dengan pendapat AZ Nasution tersebut, maka dapat disimpulkan, bahwa perbuatan menyampaikan pernyataan-pernyataan yang tidak benar, menyesatkan, dan menipu konsumen melalui media iklan telah menimbulkan kecacatan terhadap unsur kesepakatan sebagai salah satu syarat sahnya suatu perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 Pasal 1321, 1328, dan 1338 KUH Perdata.

Ketentuan-ketentuan sebagaimana termuat dalam pasal-pasal Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tersebut, kiranya dapat dijadikan sebagai dasar hukum dalam memberikan perlindungan terhadap konsumen, yaitu dengan menjadikan perbuatan penyesatan informasi iklan sebagai tindakan yang dapat menimbulkan kecacatan terhadap unsur kesepakatan terkait sahnya suatu

perjanjian. Dengan terdapatnya unsur penipuan dalam informasi iklan yang disampaikan kepada konsumen, maka kesepakatan yang diperoleh konsumen dan pelaku usaha dalam melakukan transaksi terjadi karena adanya kekhilafan konsumen, sehingga hal tersebut dapat dijadikan alasan bagi konsumen untuk meminta pembatalan perjanjian yang bersangkutan.

Dari sisi perlindungan konsumen, peluang yang diberikan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata untuk meminta pembatalan perjanjian yang mengandung cacat kehendak tentu dirasakan belum cukup, mengingat konsumen tentu sedikit banyaknya telah mengalami kerugian akibat penyesatan yang dilakukan pelaku usaha. Oleh karena itu, tindakan penyesatan informasi iklan dapat dijadikan sebagai dasar untuk menuntut pertanggungjawaban pelaku usaha, perusahaan periklanan, maupun media iklan, berdasarkan adanya *wanprestasi* (ingkar janji) atau perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatigedaad*, pasal 1365 Kitab Undang-undang Hukum Perdata), berkaitan dengan suatu gugatan ganti rugi dalam periklanan.

Adanya Putusan Mahkamah Agung No. 3138K/Pdt//1994 dan putusan Mahkamah Agung No. 01/Per.Kons/2007, dapat dijadikan dasar hukum bagi konsumen untuk meminta pertanggung jawaban kepada pelaku usaha berdasar pertanggungjawaban kontraktual (*contractual liability*). Dari pertimbangan putusan Mahkamah Agung Nomor 3138K/Pdt/1994 tersebut, pernyataan-pernyataan dalam iklan dapat dikatakan sebagai janji pelaku usaha menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata sehingga konsumen dapat menuntut pertanggungjawaban pelaku usaha berdasarkan adanya *wanprestasi*

(ingkar janji). Sedangkan pertimbangan putusan Mahkamah Agung No. 01/Per.Kons/2007, pelaku usaha yang mengiklankan/ mempromosikan produk yang tidak sesuai dengan yang dijanjikan dalam brosur/iklan dapat dikatakan telah melakukan “perbuatan melawan hukum” (*onrechtmatigedaad*, pasal 1365 Kitab Undang-undang Hukum Perdata).

Pendapat lain mengenai kemungkinan bagi konsumen untuk mengajukan gugatan ganti rugi berkaitan dengan penyesatan informasi iklan, dikemukakan oleh Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo⁹⁰, yang menilai bahwa informasi yang diperoleh konsumen melalui brosur dapat menjadi alat bukti yang dipertimbangkan oleh hakim dalam gugatan konsumen terhadap pelaku usaha. Bahkan, tindakan pelaku usaha berupa penyampaian informasi melalui brosur-brosur secara tidak benar yang merugikan konsumen, dapat dikategorikan sebagai *wanprestasi* karena brosur dianggap sebagai penawaran dan janji-janji yang bersifat perjanjian, sehingga isi brosur dianggap perjanjian dalam ikatan jual beli, meskipun tidak dinyatakan dengan tegas.

Pendapat di atas menempatkan janji-janji yang terdapat dalam brosur sebagaimana halnya dengan janji-janji yang terdapat di dalam suatu kontrak. Sehingga, tindakan pelaku usaha yang menyimpang dari janji-janji dalam brosur dapat dianggap sebagai perbuatan cidera janji (*wanprestasi*) pelaku usaha. Sehingga konsumen dapat mengajukan gugatan terhadap pihak dalam kegiatan periklanan dengan mempergunakan mekanisme gugatan *wanprestasi*.

⁹⁰ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, dalam Dedi Harianto. *Op.cit.*

Pola pemikiran sebagaimana tersebut di atas telah dianut di Amerika Serikat dalam *Section 402 B. Rest. 2d of Tort*, yang menempatkan *misrepresentasi* sebagai alasan pertanggunggugatan pihak penjual terhadap kerugian yang dialami konsumen, walaupun konsumennya tidak membeli atau terikat kontrak dengan penjual. *Section 402 B Rest.2d of Tort* menentukan:

“One engaged in the business of selling chattels who, by advertising, labels, or otherwise, makes to the public a misrepresentation of a material fact concerning the character or quality of a chattel sold by him is subject to liability for physical harm to a consumer of the chattel caused by justifiable reliance upon the misrepresentation, even though:

- a. it is not made fraudelently or negligently, and*
- b. the consumer has not bought the chattel from or entered into any contractual relation with seller”⁹¹*

b) Pertanggungjawaban Produk (*Product liability*)

Product liability diartikan sebagai tanggung jawab atas kerugian yang diakibatkan oleh pemakaian atau penggunaan suatu produk, atau yang berkaitan dengan barang-barang konsumsi. Tanggung jawab produk (*product liability*) pada awalnya diterapkan, bagi cacat produk yang disebabkan karena adanya kesalahan dalam proses produksi. Konsumen, dalam hal ini cukup hanya membuktikan bahwa produk yang dikonsumsi memang cacat dan mengakibatkan kerugian. Sedangkan, ada tidaknya kelalaian atau kesalahan dalam proses produksi barang

⁹¹ Dedi Harianto. *Perlindungan Hukum bagi Konsumen terhadap Iklan yang Menyesatkan*. Ghalia Indonesia. Bogor. 2010.

dan/atau jasa menjadi tanggung jawab pelaku usaha untuk produksi barang dan/ atau jasa menjadi tanggungjawab pelaku usaha untuk membuktikan (sistem pembuktian terbalik).

Perkembangan selanjutnya dari konsep tanggung produk ini adalah memperluas tanggung jawab pelaku usaha tersebut yang tidak dengan hanya sebatas terdapatnya cacat produk, tetapi meliputi pula tanggung jawab atas ketidaksesuaian janji yang terdapat dalam iklan dengan kondisi sebenarnya dari produk yang diperdagangkan kepada konsumen. Hal yang melatarbelangi perkembangan tersebut adalah adanya pemikiran untuk menempatkan kegiatan periklanan sebagai bagian dari kegiatan perdagangan yang menjadi kelanjutan dari proses produksi, sehingga sudah sepantasnya janji-janji yang terdapat dalam iklan disesuaikan dengan kondisi produk yang dihasilkan pelaku usaha. Pembuktian dari hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang telah menempatkan kegiatan produksi bersambungan dengan kegiatan perdagangan, sebagai berikut:

“Pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/ atau jasa yang tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut.”

Secara garis besar, larangan yang dikenakan dalam Pasal 8 Undang-Undang Perlindungan Konsumen dapat dibagi ke dalam dua larangan pokok, yaitu:

1. Larangan mengenai produk itu sendiri yang tidak memenuhi syarat dan standar yang layak untuk dipergunakan atau dipakai atau dimanfaatkan konsumen;
2. Larangan mengenai ketersediaan informasi yang tidak benar dan tidak akurat yang menyesatkan konsumen.

Pertanggungjawaban pelaku usaha dalam rangka tanggung jawab Produk ini dapat bersifat kontraktual (perjanjian) atau berdasarkan undang-undang (gugatannya berdasarkan perbuatan melanggar hukum), namun penekanan tanggung jawab produk ini ada pada berdasarkan undang-undang⁹². Pertanggungjawaban produk adalah lembaga hukum keperdataan yang merupakan derivasi dari lembaga hukum perbuatan melanggar hukum (*tortius liability*) yang ditambahkan dengan tanggung jawab mutlak (*strict liability*), tanpa melihat unsur kesalahan pada pihak pelaku.

Melalui lembaga pertanggungjawaban pelaku usaha berdasarkan perbuatan melawan hukum, konsumen periklanan tidak perlu mendasarkan gugatannya berkenaan dengan adanya kontrak. Tetapi cukup membuktikan terdapatnya empat unsur sebagaimana ditentukan Pasal 1365 KUH Perdata, yaitu:

- a. Perbuatan melawan hukum;
- b. Terdapatnya kesalahan pelaku usaha;
- c. Konsumen telah mengalami kerugian; dan

⁹² Shindarta, *hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Jakarta, PT Grasindo, 2000.

- d. Kerugian yang dialami konsumen merupakan akibat dari perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pelaku usaha⁹³.

Dari keempat kewajiban konsumen tersebut, kewajiban untuk membuktikan kesalahan pelaku usaha merupakan kewajiban yang relatif sulit dipenuhi oleh konsumen. Karena, selain dibutuhkan keahlian tertentu pada umumnya pelaku usaha sebagai pihak yang harus memberikan ganti rugi kepada konsumen tidak dengan mudah akan mengakui kesalahan sekalipun sesungguhnya memang telah melakukan kesalahan. Secara teknis, dalam kasus pemberian informasi iklan menyesatkan maka pelaku usaha adalah pihak yang paling tahu keakuratan informasi yang disampaikannya dalam iklan. Oleh karena itu, dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen dianut asas pembuktian terbalik dengan menempatkan pelaku usaha sebagai pihak yang harus membuktikan kebenaran informasi iklan. Hal ini ditegaskan dalam ketentuan Pasal 28 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, yaitu:

”Pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam gugatan ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, Pasal 22, dan Pasal 23 merupakan beban dan tanggungjawab pelaku usaha “

penerapan asas pembuktian terbalik, tentu akan sangat membantu konsumen periklanan dalam meminta pertanggungjawaban pelaku usaha⁹⁴.

⁹³ Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-instrumen Hukumnya*, Bandung, PT Cipta Aditya Bakti, 2009.

⁹⁴ Dedi Harianto. *Perlindungan Hukum bagi Konsumen terhadap Iklan yang Menyesatkan*. Ghalia Indonesia. Bogor. 2010.

c) Pertanggungjawaban Profesional (*Professional liability*)

Apabila pertanggungjawaban produk (*product liability*) lebih ditujukan kepada produk pelaku usaha berupa barang, maka pertanggungjawaban Profesional ditujukan kepada produk pelaku usaha berupa jasa. Menurut Komar Kantaatmaja, tanggung jawab profesional merupakan tanggungjawab hukum (*legal liability*) dalam hubungan dengan jasa profesional yang diberikan kepada klien⁹⁵.

Ciri khas lembaga pertanggungjawaban profesional ditujukan bagi upaya meminta pertanggungjawaban pelaku usaha penyedia jasa. Jenis pekerjaan yang dilakukan dalam hubungannya antara tenaga profesional dengan kliennya dapat dibedakan dalam:

- a. Jasa yang menjanjikan untuk menghasilkan sesuatu (*resultan verbintenis*), misalnya tanggung jawab dokter gigi atas hasil pekerjaannya menambal gigi pasien;
- b. Jasa yang memperjanjikan untuk mengupayakan sesuatu (*inspanningsverbintenis*), misalnya tanggung jawab profesional seorang pengacara untuk mengupayakan agar kepentingan kliennya dapat dilindungi seoptimal mungkin.

Pada bentuk layanan jasa yang pertama, maka akan terlihat wujud fisik dari hasil pekerjaan yang dilakukan oleh pelaku usaha penyedia jasa. Termasuk dalam kategori ini, layanan jasa yang dihasilkan oleh perusahaan periklanan dan media iklan, berupa film iklan, brosur, billboard, iklan cetak di majalah, koran,

⁹⁵ Komar Kantaatmaja, "Tanggung Jawab Profesional" dalam Dedi Harianto. *Op.cit.*

dan sebagainya. Pada bentuk layanan jasa kedua, hasil pekerjaan pelaku usaha penyedia jasa tidak terlihat wujud fisiknya, tetapi dapat dirasakan manfaatnya oleh pengguna jasa. Misalnya layanan jasa hotel, layanan jasa pengangkutan, dan sebagainya.

Sebagai tolak ukur dalam memberikan layanan jasa, biasanya masing-masing pelaku usaha penyedia jasa telah menetapkan kode etik profesi sebagai pedoman perilaku dan pengawasannya masing-masing. Seperti halnya Etika Pariwisata Indonesia (EPI) bagi perusahaan periklanan, kode etik kedokteran Indonesia bagi profesi dokter.

Sumber persoalan dalam tanggung jawab profesional ini dapat timbul karena pelaku usaha penyedia jasa tidak memenuhi perjanjian yang telah disepakati dengan klien (*wanprestasi*), atau kelalaian pelaku usaha penyedia jasa yang menyebabkan terjadinya perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatigedaad*). Berdasarkan hal tersebut, maka dasar hukum pertanggungjawaban profesional terhadap klien dapat dibagi menjadi:

- a. Berdasarkan hukum perjanjian;
- b. Berdasarkan hukum tentang perbuatan melawan hukum terhadap pihak ketiga⁹⁶.

2. Pertanggungjawaban Pidana Pelaku Usaha

Untuk menimbulkan efek jera bagi para pelaku pelanggaran ketentuan periklanan, maka dimungkinkan untuk mengenakan sanksi pidana pula di samping pengajuan pertanggungjawaban secara perdata. Hal ini dengan tegas dinyatakan

⁹⁶ Johannes Gunawan dalam Dedi Harianto. *Op.cit.*

dalam Pasal 19 ayat (3) UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, bahwa pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan. Meskipun terdapat pemberian ganti rugi secara perdata di samping pengajuan tuntutan pidana, maka ganti rugi perdata tersebut tetap akan dipertimbangkan sebagai hal yang dapat meringankan hukuman pelaku pelanggaran iklan dalam proses pemeriksaan pidana. Sementara itu, Penerapan norma-norma hukum pidana dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, bersamaan dengan norma-norma hukum administrasi negara, hukum perdata, dan hukum acara, dapat dipandang sebagai upaya rasional untuk menanggulangi berbagai bentuk kejahatan.

Peluang untuk penerapan sanksi pidana terhadap pelanggaran ketentuan periklanan, dimungkinkan berdasarkan ketentuan Pasal 62 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, bahwa:

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 2.000.000.000,- (dua milyar 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 dengan pidana penjara paling lama 2

(dua) tahun atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah).

Beberapa pelanggaran iklan yang dapat dipidana berdasarkan ketentuan Pasal 62 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tersebut meliputi pelanggaran kegiatan periklanan yang dapat diancam pidana dalam kelompok pertama adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 13 Ayat (2), Pasal 17 Ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, huruf e, Pasal 17 Ayat (2) Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Sedangkan kegiatan periklanan yang dapat diancam dengan pidana dalam kelompok kedua adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 12, Pasal 13 Ayat (1), dan Pasal 17 Ayat (1) huruf d, huruf f Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Keseluruhan bentuk pelanggaran iklan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen dapat dikenakan sanksi pidana, berupa hukuman penjara atau pidana denda. Bagi pelanggaran kegiatan periklanan dalam kelompok pertama akan dikenakan sanksi pidana penjara paling lama 5 tahun atau pidana denda paling banyak sebesar Rp 2.000.000.000,- (dua milyar rupiah), sedangkan pelanggaran kegiatan periklanan dalam kelompok kedua akan dikenakan sanksi pidana penjara paling lama 2 tahun atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah).

Kelemahan perumusan sanksi pidana dalam Pasal 62 Undang-Undang Perlindungan Konsumen adalah sanksi pidana yang dapat dijatuhkan masih bersifat alternatif, yaitu dengan dipergunakannya rumusan “atau” di antara ancaman sanksi pidana penjara dengan sanksi pidana denda, sehingga

dimungkinkan pengenaan salah satu sanksi pidana saja terhadap tindak pidana yang dilakukan pelaku usaha.

Untuk lebih memperberat ancaman sanksi pidana dalam Pasal 62 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, maka dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen dimungkinkan pengenaan sanksi pidana tambahan, berupa:

1. Perampasan barang-barang tertentu;
2. Pengumuman keputusan hakim;
3. Pembayaran ganti rugi;
4. Perintah penghentian kegiatan tertentu yang menyebabkan kerugian konsumen;
5. Kewajiban penarikan barang dari peredaran; atau
6. Pencabutan izin usaha⁹⁷.

Pengenaan sanksi pidana tambahan dalam bentuk pembayaran ganti rugi merupakan paradigma baru dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang lebih berorientasi kepada kepentingan/hak korban, sebagai pengganti sistem Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang tidak memiliki orientasi hukum terhadap kepentingan/hak korban tindak pidana. Dengan paradigma baru ini, penuntut umum ketika akan mengajukan tuntutan pidana di persidangan, semestinya mengajukan tuntutan pidana tambahan berupa pembayaran ganti rugi.

Selain sanksi pidana dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, pelaku usaha periklanan dapat pula diancam pidana berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. pengenaan Kitab Undang-Undang Hukum

⁹⁷ Pasal 63 Undang-Undang No 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

Pidana dimungkinkan berdasarkan Ketentuan Peralihan Pasal 64, serta Pasal 62 ayat (3) UU No. 8 Tahun 1999. Khususnya pada Pasal 62 ayat (3) UU No. 8 Tahun 1999 ditentukan:

“Terhadap pelanggaran yang mengakibatkan luka berat, sakit berat, cacat tetap atau kematian diberlakukan ketentuan pidana yang berlaku”.

Penyesatan informasi iklan barang dan jasa dapat menimbulkan dampak cukup serius kepada konsumen, bukan hanya dari segi jumlah konsumen yang dirugikan tetapi akibat penyesatan informasi tersebut dapat berakibat membahayakan kesehatan konsumen, bahkan menimbulkan kematian. Mempertimbangkan potensi bahaya yang dapat timbul dari pemberian informasi iklan menyesatkan terhadap konsumen, maka penerapan pasal Kitab Undang-Undang Hukum Pidana tidak hanya mengenai pasal-pasal penipuan dengan ancaman pidana penjara maksimal 4 (empat) tahun penjara, seperti Pasal 378, Pasal 383, Pasal 386 dan Pasal 390 KUHP, tetapi dapat pula dikenakan pasal-pasal pidana dengan ancaman pidana yang lebih berat, misalnya ketentuan dalam Bab VII Kejahatan yang Mendatangkan Bahaya bagi Keamanan Umum Manusia atau Barang, Pasal 204 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dengan bunyi selengkapnya sebagai berikut:

1. Barang siapa menjual, menawarkan, menerima atau membagi-bagikan barang, sedangkan diketahuinya bahwa barang tersebut berbahaya bagi nyawa atau kesehatan orang dan sifat yang berbahaya itu didiamkannya dihukum penjara selama-lamanya lima belas tahun.

2. Kalau ada orang mati lantaran perbuatan itu sifersalah dihukum penjara seumur hidup atau penjara sementara selama-lamanya dua puluh tahun.

Pasal ini mengatur tentang perilaku seseorang menawarkan, menyerahkan, atau membagi-bagikan kepada orang lain yang diketahuinya dapat membahayakan nyawa atau kesehatan orang tersebut. Padahal, tentang sifat berbahaya dari barang-barang tersebut, yang dapat mengancam nyawa atau kesehatan orang lain itu tidak diberitahukannya kepada orang yang bersangkutan. Selain itu, menawarkan dalam Pasal 204 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana bukan hanya dapat terjadi pada saat penjual barang menjual barang yang bersangkutan, tetapi juga menawarkannya melalui iklan⁹⁸.

Hukum pidana baru digunakan, bila instrumen-instrumen hukum lainnya sudah tidak berdaya lagi untuk melindungi konsumen (*ultimum remedium*). Sebaliknya, Undang-Undang Perlindungan Konsumen telah memulai paradigma baru, bahwa hukum pidana digunakan bersama-sama dengan instrumen-instrumen hukum lainnya (*primum remedium*)⁹⁹.

3. Pertanggungjawaban secara Administrasi Negara

Pertanggungjawaban secara administrasi negara, pemahaman masyarakat pada umumnya tertuju kepada sanksi-sanksi berupa penghentian kegiatan untuk sementara, pencabutan izin usaha dan sebagainya, sebagai tindak lanjut dari kewenangan pemerintah dalam mengatur, menata, dan mengendalikan, berbagai

⁹⁸ A. Z Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen (Suatu Pengantar)*, Yogyakarta, Diadit Media. 2001

⁹⁹ Dedi Harianto. *Perlindungan Hukum bagi Konsumen terhadap Iklan yang Menyesatkan*. Ghalia Indonesia. Bogor. 2010.

kegiatan dalam kehidupan masyarakat, termasuk di antaranya membuat peraturan perundang-undangan, pemberian izin atau lisensi, mengadakan perencanaan dan subsidi. Oleh karena itu, pengenaan sanksi administratif dapat ditemukan pada berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur berbagai kegiatan dalam kehidupan masyarakat.

Pemanfaatan sanksi administrasi guna meminta pertanggungjawaban pelaku usaha juga dapat ditemukan dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, yaitu sebagaimana ketentuan Pasal 60 ayat (1) dan ayat (2) : Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dapat menjatuhkan sanksi administratif berupa penetapan ganti rugi sampai setinggi-tingginya Rp 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) terhadap pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap/ dalam rangka:

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

Kegiatan memproduksi iklan oleh pelaku usaha periklanan (Pasal 20 Undang-undang Perlindungan Konsumen) adalah salah satu kegiatan yang dapat diancam dengan pengenaan sanksi administrasi oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, apabila iklan yang dihasilkan pelaku usaha tersebut telah melanggar ketentuan dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen atau berakibat menimbulkan kerugian kepada masyarakat. Berbeda dengan sanksi administrasi yang umum dikenal masyarakat, sanksi administrasi yang dijatuhkan oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen berdasarkan Pasal 60 Undang-Undang Perlindungan Konsumen ternyata berbentuk penetapan ganti kerugian berupa uang paling banyak Rp 200.000.000- (dua ratus juta rupiah). Oleh karena itu, Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo¹⁰⁰ berpendapat bahwa kewenangan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen untuk menjatuhkan administratif adalah sanksi perdata. Hal itu bukan hanya ditunjukkan dengan oleh angka Rp 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah), melainkan juga oleh adanya penunjukan Pasal 19 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 20, Pasal 25, dan Pasal 26 Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Pasal-pasal tersebut adalah pasal yang menuntut tanggung jawab pembayaran ganti kerugian dari pelaku usaha kepada konsumen akibat mengkonsumsi barang atau jasa yang dihasilkan, akibat kegiatan periklanan, akibat tidak menyediakan suku cadang atau fasilitas perbaikan, serta akibat pelaku usaha yang tidak memenuhi jaminan atau garansi yang telah disepakati atau dijanjikan.

¹⁰⁰ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, dalam Dedi Harianto. *Op.cit.*

Sebagai contoh penjatuhan sanksi administrasi Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen kepada pelaku usaha yaitu dalam Putusan Mahkamah Agung No. 01/Per.Kons/2007 yang menyatakan bahwa sah putusan Badan Penyelesaian sengketa Konsumen Kota Medan Nomor : 7/PEN/BPSK/2006/MDN tanggal 01 Juni 2006. PT. Exelcomindo Pratama Tbk (XL) dinyatakan bersalah karena mengedarkan brosur dan iklannya yaitu TARIF NGIRIT ALAM (TNM) yang tidak sesuai dengan yang diperjanjkannya, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat 1 butir f, Pasal 9 ayat 1 butir k dan Pasal 10 butir a dari Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999. Maka, PT. Excelcomindo Pratama Tbk (XL) diharuskan membayar ganti kerugian yang dimungkinkan oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999. Berdasar Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen. Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen berhak menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha paling banyak sebesar Rp 200.000.000 (dua ratus juta rupiah). Tetapi dalam pertimbangannya Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dan Mahkamah Agung berdasar asas keseimbangan keadilan maka PT. Exelcomindo Pratama Tbk (XL) harus membayar ganti rugi kepada Jarlyn H.Sinaga sebesar Rp.4.000.000,- (empat juta rupiah).

Diterapkannya sanksi administratif dalam bentuk pengenaan ganti rugi kepada pelaku usaha, sejalan dengan konsep baru yang ingin dikembangkan oleh Undang-Undang Perlindungan Konsumen untuk memberikan sanksi yang bukan hanya menimbulkan efek jera kepada pelaku usaha tetapi juga dapat memberikan manfaat kepada konsumen. Ganti rugi tersebut diharapkan mampu menutup

segala kerugian yang diderita konsumen, biaya-biaya, serta ongkos yang telah dikeluarkan konsumen selama beracara di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Dalam rangka pengembangan sanksi administratif berkenaan dengan kegiatan periklanan, perlu kiranya dalam perumusan undang-undang khusus periklanan diterapkan sanksi administratif yang baru dalam bentuk kewajiban bagi pelaku usaha periklanan untuk membuat iklan perbaikan (*corrective advertising*). Melalui informasi dalam iklan perbaikan ini, pelaku usaha periklanan dapat memperbaiki persepsi konsumen yang telah mengalami penyesatan informasi serta untuk menghindarkan konsumen dari kemungkinan bahaya serta kerugian yang dapat timbul di kemudian hari.

Sebagai perbandingan, iklan perbaikan (*corrective adverting*) telah dipergunakan beberapa negara dalam melindungi konsumen periklanan, misalnya Australia dalam *Nothern Territory of Australia Food Act 2005, Section 128, Court may order corrective advertising*.

"On finding a person guilty of committing an offence against this act or the regulations, the court may make one or both of the following orders:

- (a) an order requiring the offender to disclose in a particular manner to the public, to a particular person or to a particular class of persons specified information of a specified class which the offender possesses or to which the offender has access;*
- (b) an order requiring the offender to publish advertisementa at his or her own expense and the manner, at the times and in the terms specified in the order"*

(Australia Dalam, *Northern Territory* di Undang-Undang Pangan Australia 2005, Pasal 128, Pengadilan dapat memerintahkan iklan korektif.

“Jika menemukan orang yang bersalah melakukan pelanggaran terhadap tindakan atau peraturan, pengadilan dapat membuat satu atau kedua perintah berikut:

- a) Suatu perintah menyuruh terpidana untuk mengungkapkan dengan cara tertentu kepada publik, untuk orang tertentu atau kelas tertentu dari informasi orang tertentu, atau informasi dalam bentuk yang ditentukan, yang terpidana memiliki atau yang terpidana pakai;
- b) perintah bagi terpidana untuk mempublikasikan iklan dengan biaya sendiri dan cara, pada waktu dan dalam hal yang ditentukan dalam peraturan).

Negara Amerika Serikat sendiri, FTC (*Federal Trade Commission*) sebagai salah satu badan pengawasan periklanan di Amerika Serikat telah mengenakan iklan perbaikan sebagai salah satu bentuk sanksi administrasi bagi pelanggaran ketentuan periklanan. Hal tersebut dapat dilihat dalam beberapa bentuk sanksi FTC, berikut ini.

1. Perintah penarikan yang disetujui (*consent decrees*). Merupakan perintah yang dikeluarkan FTC dan pengiklan memberikan persetujuan untuk menghentikan iklan tersebut.
2. Perintah penghentian (*cease and desist orders*). Merupakan suatu perintah hukum yang memerintahkan pengiklan untuk menghentikan kegiatan-kegiatan yang melanggar hukum.

3. Ganti rugi benda (*restitution*). Konsumen mendapatkan ganti kerugian atas setiap kerusakan yang ditimbulkan.
4. Pernyataan tambahan (*affirmative disclosures*). Bila iklan tidak menginformasikan secara cukup jelas kepada konsumen maka pernyataan tambahan harus dikeluarkan.
5. Iklan perbaikan (*corrective advertising*)¹⁰¹.

Mempertimbangkan manfaat yang dapat dirasakan konsumen dengan pengenaan sanksi iklan perbaikan, maka sudah sepatutnya bentuk sanksi administratif ini dimasukkan sebagai salah satu bentuk sanksi bagi pelanggaran ketentuan periklanan dalam undang-undang periklanan di masa yang akan datang.

4.3.3 Penyelesaian Sengketa Antara Pelaku Usaha dengan Konsumen Akibat Informasi Iklan Barang dan/atau Jasa yang Menyesatkan

Terjadinya sengketa yaitu akibat adanya perbedaan pandangan atau pendapat antara para pihak tertentu mengenai hal tertentu. Itulah pendapat orang pada umumnya jika ditanya akan apa yang dimaksud dengan sengketa. Sengketa akan timbul apabila salah satu pihak merasa dirugikan hak-haknya oleh pihak lain, sedangkan pihak lain tidak merasa demikian. Sengketa konsumen adalah sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen yang menuntut ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau yang menderita kerugian akibat mengkonsumsi barang

¹⁰¹ Dedi Harianto. *Perlindungan Hukum bagi Konsumen terhadap Iklan yang Menyesatkan*. Ghalia Indonesia. Bogor. 2010

dan/atau memanfaatkan jasa¹⁰². Lingkupnya mencakup semua segi hukum, baik keperdataan, pidana maupun tata Negara.

Pasal 45 Ayat (2) Undang-Undang Perlindungan Konsumen mengatakan “Penyelesaian Sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa”. Dengan demikian berdasarkan ketentuan Pasal 45 ayat (2) Undang-Undang Perlindungan Konsumen dengan penjelasannya, maka dapat disimpulkan penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan melalui cara-cara sebagai berikut :

- a. Penyelesaian damai oleh para pihak yang bersengketa (pelaku usaha dan konsumen) tanpa melibatkan pengadilan atau pihak ketiga yang netral. Penyelesaian sengketa konsumen melalui cara-cara damai dapat mengacu pada ketentuan Pasal 1851 sampai Pasal 1864 Kitab Undang-undang Hukum Perdata. Pasal-pasal tersebut mengatur tentang pengertian, syarat-syarat dan kekuatan hukum dan mengikat perdamaian (*dading*);
- b. Penyelesaian melalui pengadilan. Penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan mengacu kepada ketentuan tentang peradilan umum yang berlaku;
- c. Penyelesaian di luar pengadilan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)¹⁰³.

¹⁰² Pasal 1 angka 8 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia No. 350/MPP/kep/12/2001 tentang pelaksanaan tugas dan wewenang badan penyelesaian sengketa konsumen.

¹⁰³ Syukri, “Analisis Terhadap Perlindungan Hukum Konsumen Listrik: Studi Pada PT. PLN Ranting Dewantara di Kabupaten Aceh Utara”, Tesis pada Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, 2009.

Sebagaimana sengketa hukum pada umumnya, sengketa konsumen harus diselesaikan. Penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan dengan menempuh salah satu dari ketiga cara penyelesaian yang ditawarkan oleh Pasal 45 Ayat (2) di atas, sesuai keinginan dan kesepakatan para pihak yang bersengketa sehingga dapat menciptakan hubungan yang baik antara perusahaan/pelaku usaha dengan konsumen.

1. Penyelesaian Sengketa Konsumen Di luar Peradilan Umum (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen)

Penyelesaian sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen yang mengalami kerugian akibat informasi iklan barang dan jasa yang menyesatkan berdasarkan pasal 43 ayat (2) Undang-Undang Perlindungan Konsumen, tidak menutup kemungkinan dilakukannya penyelesaian secara damai oleh para pihak yang bersengketa, yaitu pelaku usaha dan konsumen, tanpa melalui pengadilan atau badan penyelesaian sengketa konsumen, dan sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Dari penjelasan pasal 45 ayat (2) Undang-Undang Perlindungan Konsumen dapat diketahui bahwa Undang-Undang Perlindungan Konsumen menghendaki agar penyelesaian damai, merupakan upaya hukum yang justru harus terlebih dahulu diusahakan oleh para pihak yang bersengketa, sebelum para pihak memilih untuk menyelesaikan sengketa mereka melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) atau badan peradilan¹⁰⁴. Untuk mengatasi berlakunya proses pengadilan di peradilan

¹⁰⁴ Nadia Achmad. *Analisi Yuridis Mengenai Kebijakan Sistem Payment Point Online Bank Oleh PT PLN (Persero) Ditinjau Dari Hukum Perlindungan Konsumen*, Tesis pada Program Magister Hukum Universitas Indonesia, Jakarta. 2009.

umum, maka Undang-Undang Perlindungan Konsumen memberikan solusi untuk penyelesaian sengketa konsumen di luar peradilan umum.

Pasal 45 Ayat (4) Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyebutkan, jika telah dipilih upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh jika upaya itu dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh para pihak yang lain yang bersengketa. Ini berarti, penyelesaian sengketa di pengadilan tetap dibuka setelah para pihak gagal menyelesaikan sengketa mereka di luar pengadilan.

Penyelesaian sengketa di luar pengadilan, Undang-Undang Perlindungan Konsumen didalam Pasal 52, memberikan 3 (tiga) macam cara penyelesaian sengketa, yaitu:

1. Mediasi

Mediasi sebagai salah satu alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan, ditempuh atas inisiatif salah satu pihak atau para pihak, dimana Majelis Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) bersifat aktif sebagai pemerantara dan atau penasehat. Keuntungan yang didapat jika menggunakan mediasi sebagai jalan penyelesaian sengketa adalah karena cara pendekatan penyelesaian diarahkan pada kerja sama untuk mencapai kompromi maka pembuktian tidak lagi menjadi beban yang memberatkan para pihak, menggunakan cara mediasi berarti penyelesaian sengketa cepat terwujud, biaya murah, bersifat rahasia (tidak terbuka untuk umum seperti di pengadilan), tidak ada pihak yang menang atau kalah, serta tidak emosional.

2. Arbitrase

Arbitrase adalah suatu proses yang mudah atau simple yang dipilih oleh para pihak secara sukarela yang ingin agar perkaranya diputuskan oleh juru pisah yang netral sesuai dengan pilihan mereka di mana keputusan mereka berdasarkan dalil-dalil dalam perkara tersebut. Kelebihan penyelesaian sengketa melalui arbitrase ini karena putusannya langsung final dan mempunyai kekuatan hukum tetap dan mengikat para pihak. Putusan arbitrase memiliki kekuatan eksekutorial, sehingga apabila pihak yang dikalahkan tidak mematuhi putusan secara sukarela, maka pihak yang menang dapat meminta eksekusi ke pengadilan.

3. Konsiliasi

Cara ini ditempuh atas inisiatif salah satu pihak atau para pihak dimana Majelis Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) bertugas sebagai perantara antara pihak yang bersengketa dan Majelis BPSK bersifat pasif. Dalam konsiliasi, seorang konsiliator akan mengklarifikasikan masalah-masalah yang terjadi dan bergabung di tengah-tengah para pihak, tetapi kurang aktif dibandingkan dengan seorang mediator dalam menawarkan pilihan-pilihan (*options*) penyelesaian suatu sengketa. Konsiliasi menyatakan secara tidak langsung suatu kebersamaan para pihak dimana pada akhirnya kepentingan-kepentingan yang saling mendekat dan selanjutnya dapat dicapai suatu

penyelesaian yang memuaskan kedua belah pihak. Penyelesaian sengketa ini memiliki banyak kesamaan dengan arbitrase¹⁰⁵.

Dengan adanya Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang telah ditetapkan oleh pemerintah, maka penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan secara cepat, mudah, dan murah, cepat karena undang-undang menentukan dalam tenggang waktu 21 hari kerja, Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) wajib memberikan putusannya. Para pihak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan negeri paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut¹⁰⁶. Jika Konsumen dan Pelaku usaha tidak mengajukan keberatan atas putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, maka dianggap menerima hasil putusan dan putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dapat dimintakan eksekusinya kepada Pengadilan Negeri di tempat konsumen yang dirugikan¹⁰⁷.

Setiap konsumen yang merasa dirugikan oleh pelaku usaha dapat mengadakan masalahnya kepada Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), baik secara langsung, diwakili kuasanya maupun oleh ahli warisnya. Pengaduan yang disampaikan oleh kuasanya atau ahli warisnya hanya dapat dilakukan apabila konsumen yang bersangkutan dalam keadaan sakit, meninggal dunia, lanjut usia, belum dewasa atau warga Negara asing. Pengaduan tersebut dapat disampaikan secara lisan atau tulisan kepada sekretariat Badan Penyelesaian

¹⁰⁵ Ibid Hal 92

¹⁰⁶ Pasal 5 Peraturan Mahkamah Agung No 1 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Mengajukan Keberatan Terhadap Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen

¹⁰⁷ Pasal 56 ayat (1),(2),(3) dan (5) Undang-Undang No 8 tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

Sengketa Konsumen di kota/kabupaten tempat domisili konsumen atau di kota/kabupaten terdekat dengan domisili konsumen. Penyelesaian sengketa konsumen di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) diselenggarakan semata-mata untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dan/atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita oleh konsumen¹⁰⁸.

2. Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Peradilan Umum

Manakala upaya perdamaian telah gagal mencapai kata sepakat atau para pihak tidak mau lagi menempuh alternatif perdamaian, maka para pihak dapat menempuh penyelesaian sengketanya melalui pengadilan dengan cara:

A. Pengajuan gugatan secara perdata diselesaikan menurut instrumen hukum perdata/litigasi di Peradilan Umum

Setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum¹⁰⁹. Dengan memerhatikan pasal 48 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan mengacu kepada ketentuan peradilan umum yang berlaku. Jadi dengan demikian, proses penyelesaian sengketa melalui pengadilan negeri, dilakukan seperti halnya mengajukan gugatan sengketa perdata biasa, dengan mengajukan tuntutan ganti kerugian baik berdasarkan perbuatan melanggar hukum (1365 Kitab Undang-undang Hukum

¹⁰⁸ Ibid Hal 38

¹⁰⁹ Pasal 45 Ayat (1) Undang-Undang No 8 tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

Perdata), gugatan ingkar janji/*wanprestasi* atau kelalaian dari pelaku usaha/produsen yang menimbulkan cedera, kematian atau kerugian bagi konsumen.

Gugatan perdata ini diajukan melalui pengadilan negeri ditempat kedudukan konsumen. Dengan berlakunya Undang-Undang Perlindungan Konsumen, maka konsumen yang akan mengajukan gugatan kepada pelaku usaha, tidak mengajukan gugatan melalui pengadilan negeri di tempat kedudukan pelaku usaha yang menjadi tergugat, sebagaimana yang diatur dalam pasal 118 HIR, tetapi diajukan kepada pengadilan negeri ditempat kedudukan konsumen sebagai penggugat.

Gugatan pelanggaran pelaku usaha terhadap hak-hak konsumen melalui pengadilan negeri, dengan menggunakan instrumen hukum acara perdata, dilakukan oleh seorang konsumen atau lebih atau ahli warisnya. Pasal 46 ayat (1) butir a Undang-Undang Perlindungan Konsumen ini, tidak menegaskan instrumen hukum tersebut, betapa pun lemahnya instrumen hukum itu ditinjau dari segi perlindungan hukum terhadap konsumen. Undang-Undang Perlindungan Konsumen mengedepankan alternatif penyelesaian sengketa yang sama sekali baru bagi penegakan hukum di Indonesia, yaitu dimungkinkannya gugatan perwakilan kelompok/class action, hak gugat Lembaga Swadaya Masyarakat dan Organisasi Non-Pemerintah lain (legal standing), dan gugatan yang diajukan oleh pemerintah atau instansi yang terkait terhadap pelaku usaha¹¹⁰.

¹¹⁰ Nadia Achmad. *Analisi Yuridis Mengenai Kebijakan Sistem Payment Point Online Bank Oleh PT PLN (Persero) Ditinjau Dari Hukum Perlindungan Konsumen*, Tesis pada Program Magister Hukum Universitas Indonesia, Jakarta. 2009.

B. Penyelesaian sengketa konsumen secara Pidana

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

Di dalam praktek hukum acara pidana sebagaimana lazimnya dikenal adanya saksi korban, baik pada proses penyidikan, penuntutan dan peradilan. Dalam konteks pelanggaran norma Undang-Undang Perlindungan Konsumen, posisi tersangka/ terdakwa ada pada pelaku usaha, baik perorangan maupun korporasi. Di bidang perlindungan konsumen, cukup sulit menentukan siapa sebenarnya yang menjadi korban pelanggaran norma-norma Undang-Undang Perlindungan Konsumen, 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 :

- 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 Undang-Undang Perlindungan Konsumen mengedepankan suatu sistem beban pembuktian terbalik, sebagaimana ternyata dalam Pasal 22 Undang-Undang Perlindungan Konsumen 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 saja¹¹¹.

Bagi pelaku usaha yang menimbulkan informasi iklan menyesatkan bagi konsumen dapat dikenakan sanksi pidana sesuai dengan yang dicantumkan dalam Pasal 61 dan 62 Undang-undang No 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Apabila ditinjau Buku kedua Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) Bab XXV (dua puluh lima), terdapat pasal-pasal yang dapat dikenakan kepada pelaku usaha yang membuat informasi iklan barang dan jasa yang menyesatkan. Seperti Pasal 204 KUHP, Pasal 378 KUHP, Pasal 383 KUHP, Pasal 386 KUHP, dan Pasal 390 KUHP.

¹¹¹ F. Indra santoso. *Tinjauan yuridis terhadap tanggung jawab pelaku usaha dikaitkan dengan iklan-iklan yang menyesatkan konsumen*. Tesis pada Program Magister Hukum Universitas Indonesia. Jakarta, 2010.

BAB V

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

1. Pengaturan terhadap iklan dalam transaksi pelaku usaha dengan konsumen

Sampai saat ini undang-undang yang mengatur secara khusus tentang periklanan belum ada. Meskipun demikian, terdapat beberapa undang-undang yang mengatur mengenai periklanan, seperti Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-undang No 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, Undang-undang No 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Undang-undang No 40 Tahun 1999 tentang Pers, Undang-undang No 7 Tahun 1996 tentang Pangan, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan pangan, Surat keputusan menteri yang mengatur pengawasan kegiatan periklanan dan Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia.

Pengaturan periklanan dalam hukum pidana, apabila ditinjau Buku kedua KUHP Bab XXV (dua puluh lima), termuat berbagai ketentuan mengenai kejahatan perbuatan curang atau yang lebih dikenal dengan istilah penipuan, yang terdiri dari dua puluh Pasal. Seperti Pasal 204 KUHP, Pasal 378 KUHP, Pasal 383 KUHP, Pasal 386 KUHP, dan Pasal 390 KUHP.

2. Perlindungan Konsumen Oleh Negara Dari Informasi Iklan Barang dan Jasa Yang Menyesatkan

Negara Indonesia yang menganut paham *welfare state* (Negara kesejahteraan rakyat) membuat negara ikut campur dalam perekonomian rakyatnya melalui berbagai kebijakan yang berwujud dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Lahirnya Undang-Undang Perlindungan Konsumen membawa era baru dalam upaya memberikan perlindungan hukum kepada konsumen oleh negara. Dalam rangka mengembangkan upaya perlindungan konsumen, maka dibentuklah Badan Perlindungan Konsumen Nasional dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen

Perlindungan konsumen oleh negara berkaitan dengan periklanan, Undang-Undang Perlindungan Konsumen memuat pengaturannya bersama dengan perbuatan-perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha, dalam Pasal 9, 10, 12, 13, 17 dan Pasal 20 Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Bentuk lain perlindungan konsumen oleh negara dari informasi iklan barang dan jasa yang menyesatkan dapat dilihat dalam putusan hakim yang adil serta menerapkan asas-asas dan aturan hukum sebagaimana mestinya.

Perlindungan konsumen oleh Negara selain membuat kebijakan yang berwujud dalam bentuk peraturan perundang-undangan, didalam Undang-undang Perlindungan Konsumen secara umum negara mengemban tugas pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan perlindungan konsumen, termasuk tugas pembinaan dan pengawasan kegiatan periklanan.

3. Pertanggungjawaban Pelaku Usaha Terhadap Penyampaian Informasi Iklan yang Menyesatkan

1. Pertanggungjawaban Secara Perdata

- a) Pertanggungjawaban Kontraktual (*Contractual liability*)
- b) Pertanggungjawaban Produk (*Product liability*)
- c) Pertanggungjawaban Profesional (*Professional liability*)

2. Pertanggungjawaban Pidana Pelaku Usaha

Pertanggungjawaban Pidana pelanggaran ketentuan periklanan, dimungkinkan berdasarkan ketentuan Pasal 62 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Untuk lebih memperberat ancaman sanksi pidana dalam Pasal 62 Undang-Undang Perlindungan Konsumen maka dalam Pasal 63 Undang-Undang Perlindungan Konsumen dimungkinkan pengenaan sanksi pidana tambahan. Pengenaan sanksi pidana tambahan dalam bentuk pembayaran ganti rugi selain sanksi pidana dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, pelaku usaha periklanan dapat pula diancam pidana berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

3. Pertanggungjawaban secara Administrasi Negara

Pemanfaatan sanksi administrasi guna meminta pertanggungjawaban pelaku usaha dapat ditemukan dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, yaitu sebagaimana ketentuan Pasal 60 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Penyelesaian sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen Akibat Informasi Iklan Barang dan/atau Jasa yang Menyesatkan dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa. Penyelesaian sengketa diluar pengadilan dapat melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dengan cara, mediasi, konsiliasi dan arbitrase, sedangkan penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan dapat melalui gugatan perbuatan melanggar hukum, wanprestasi, maupun dengan cara pengenaan sanksi pidana didalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana.

5.2 Saran

1. Demi terciptanya keseimbangan dalam transaksi konsumen dengan produsen melalui Periklanan diharapkan dengan adanya peraturan perundang-undangan tentang Periklanan.
2. Didalam Pasal 62 Undang-Undang Perlindungan Konsumen terdapat sanksi pidana, alangkah baiknya apabila bentuk ancaman pidana yang dijatuhkan kepada pelaku pelanggaran ketentuan periklanan dapat berupa pidana penjara dan bukan pidana denda, agar sanksi pidana yang dijatuhkan tersebut benar-benar menimbulkan efek jera serta meningkatkan kepatuhan pelaku usaha terhadap norma-norma Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- A.Z Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen (Suatu Pengantar)*, Yogyakarta, Diadit Media. 2001.
- Celina Tri Siwi Kristiyanti. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta, Sinar Grafika. 2008.
- Dedi Harianto. *Perlindungan Hukum bagi Konsumen terhadap Iklan yang Menyesatkan*. Ghalia Indonesia. Bogor. 2010.
- Janus Sidabalok., *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti 2006.
- Jonny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Edisi revisi, Cetakan II, Banyumedia Publising, Malang, 2006.
- J. Supranto. 1995. *Pengantar Statistik Bidang Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta.1995
- Mariam Darus Badruszaman. *Perlindungan Konsumen Dilihat dari Sudut Perjanjian Baku*. Jakarta: Bina Cipta. 1986.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum, Kencana*, Jakarta, 2005.
- Shindarta, *hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Jakarta, PT Grasindo, 2000.
- Tri Kurnia Nurhayati, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Eska Media, Jakarta 2005.
- Taufik H Simatupang, *Aspek Hukum Periklanan Dalam Perspektif Perlindungan Konsumen*, Bandung, PT Cipta Aditya Bakti, 2004.
- Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-instrumen Hukumnya*, Bandung, PT Cipta Aditya Bakti, 2009.
- W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pusataka, 1999.

B. JURNAL ILMIAH

Agus Brotosusilo, "*Hak-hak Produsen dalam Hukum Perlindungan Konsumen*".
Majalah HUKUM dan PEMBANGUNAN, edisi Oktober. Jakarta:
Fakultas Hukum UI, 1992.

C. TESIS, DESERTASI, DAN MAKALAH

Ahmad Zazili, *Perlindungan Hukum Terhadap Penumpang Pada Transportasi Udara Niaga Berjadwal Nasional*, Tesis pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2008.

F. Indra santoso. *Tinjauan yuridis terhadap tanggung jawab pelaku usaha dikaitkan dengan iklan-iklan yang menyesatkan konsumen*. Tesis pada Program Magister Hukum Universitas Indonesia. Jakarta, 2010.

Henny Sekartati, *Aspek Hukum Perlindungan Konsumen dalam Transaksi melalui Multi Level Marketing (Studi Kasus pada Perusahaan MLM ELKEN)*, Skripsi pada Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2007.

Inosentius Samsul, *Laporan Akhir Tim Kompilasi Perlindungan Konsumen*, Departemen Hukum Dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional Tahun 2006.

Syukri, "*Analisis Terhadap Perlindungan Hukum Konsumen Listrik: Studi Pada PT. PLN Ranting Dewantara di Kabupaten Aceh Utara*", Tesis pada Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, 2009.

Nadia Achmad. *Analisi Yuridis Mengenai Kebijakan Sistem Payment Point Online Bank Oleh PT PLN (Persero) Ditinjau Dari Hukum Perlindungan Konsumen*, Tesis pada Program Magister Hukum Universitas Indonesia, Jakarta. 2009.

Zulkarnaen, *Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Barang-Barang Elektronik*, Tesis pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2008.

D. INTERNET

<http://rifqin.blogspot.com/2008/04/informasi-tidak-seimbang-dalam-iklan.html>,
Terakhir diakses 20 Maret 2011.

<http://siddiq-4hm4d87.blogspot.com/2010/09/perlindungan-konsumen-akibat-iklan-yang.html>,
Terakhir diakses 20 Maret 2011.

http://www.iklankoran.net/PPPI_Temukan_150_Iklan_Bermasalah.html Terakhir diakses 10 Oktober 2011.

www.xl.co.id/Portals/3/.../1009/Prospektus%20PUT%20I%20XL.pdf. Terakhir diakses 10 Oktober 2011.

<http://kuliahade.wordpress.com/2010/01/16/perlindungan-konsumen-prinsip-tanggung-jawab/>. Terakhir diakses 10 Oktober 2011.

<http://hmandanzoeIva.wordpress.com/2009/05/30/negara-hukum-dalam-perspektif-pancasila/> Terakhir diakses 10 Oktober 2011.

<http://maximusblue.blogspot.com/2009/12/iklan-vs-hak-konsumen.html>, Terakhir diakses 20 Maret 2011.

http://community.gunadarma.ac.id/blog/view/id_9940/title_prinsip-negara-hukum/ Terakhir diakses 10 Oktober 2011.

<http://pn-kepanjen.go.id>. Terakhir diakses 10 Oktober 2011.

<http://sukses-since.blogspot.com/2011/04/badan-perlindungan-konsumen-nasional.html> Terakhir diakses 20 Maret 2011

<http://kuliahkomunikasi.blogspot.com/>, Terakhir diakses 20 Maret 2011.

E. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-undang No 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Undang-undang No 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

Undang-undang No 40 Tahun 1999 tentang Pers.

Undang-undang No 7 Tahun 1996 tentang Pangan.

Kitab Undang-undang Hukum Perdata.

Kitab Undang-undang Hukum Pidana.

Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Mengajukan Keberatan Terhadap Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen;

Putusan Mahkamah Agung No.01/Per.Kons/2007.

Putusan Mahkamah Agung tanggal 29 April 1997 No. 3138K/Pdt//1994.

Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia No. 350/MPP/kep/12/2001 tentang pelaksanaan tugas dan wewenang badan penyelesaian sengketa konsumen.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan pangan.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 7 tahun 1994 tentang Lembaga Sensor Film.

Keppres No 103 tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.

Peraturan Komisi Penyiaran Indonesia No. 02/P/KPI/12/2009 tentang Pedoman Perilaku Penyiaran.

Surat Keputusan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Penerangan No. 252/Menkes/SKB/VIII/80 dan No. 122/Kep/Menpen/1980 tentang Pengendalian dan Pengawasan Iklan Obat, Makanan, Minuman, Kosmetika, dan Alat Kesehatan.

Surat Keputusan Menteri Kesehatan No. 02823/A/SK/XI/90 tentang Kriteria Terperinci Kelengkapan Permohonan dan Tata Laksana Pendaftaran Obat jadi.

Peraturan Menteri kesehatan No. 246/Menkes/Per/V/1990 tentang izin usaha industri obat tradisional dan pendaftaran obat tradisional.

Peraturan Menteri Kesehatan No. 240/Menkes/Per/V/85 tentang Pengganti Air Susu Ibu (ASI).

Peraturan Menteri kesehatan No. 96/Menkes/Per/V/1977 tentang wadah, pembungkus, penandaan, serta periklanan kosmetik dan kesehatan.

Surat Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No. 386/Men.Kes/SK/IV/ 1994 tentang pedoman periklanan obat bebas, obat tradisional, alat kesehatan, kosmetika, perbekalan kesehatan rumah tangga dan makanan-minuman.

Keputusan Menteri Penerangan Republik Indonesia No. 111 /Kep/ Menpen/ 1990 tentang Penyiaran Televisi di Indonesia, yang telah diubah dengan keputusan No. 84 A/Kep/Menpen/1992.

Peraturan Bersama Menteri Komunikasi dan Informasi dengan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata NOMOR: 20/PERJM.KOMINFO/512008 NOMOR PB.32/PW.204/MKP/2008 Tentang Penggunaan Sumber Daya Dalam Negeri Untuk Produksi Film Iklan yang disiarkan dan ditunjukkan di Indonesia.

P U T U S A N
No.01 K/Per.Kons/2007
DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
M A H K A M A H A G U N G

memeriksa perkara perdata dalam tingkat kasasi telah memutuskan sebagai berikut dalam perkara :

JHON PARLYN H.SINAGA, bertempat tinggal di Jalan Gedung Arca, Gang Volly No.12, Medan, dalam hal ini memberi kuasa kepada : **UNTUNG HARIONO, SH.**, dan kawan-kawan, para Advokat, beralamat di Jalan Brigjen Katamso No.60, Medan,

Pemohon Kasasi dahulu Termohon ;

m e l a w a n :

PT.EXELCOMINDO PRATAMA Tbk., berkedudukan dan berkantor Pusat di Jakarta, beralamat di Jalan Mega Kuningan Lot.E4-7 No.1, Kawasan Mega Kuningan, Jakarta, yang diwakili oleh **RUDIANTARA** dan **JORIS DE FRETES**, para Direktur PT.Exelcomindo Pratama Tbk., dan dalam hal ini memberi kuasa kepada **SANDRI ALAMSYAH HARAHAP, SH.**, Advokat, berkantor di Gedung PT.BPR MULTI TATA PERKASA Lantai II, Jalan Medan Binjai Kav.9,5 No.23, Kampung Lalang, Kecamatan Sunggal, Kabupaten Deli Serdang,

Termohon Kasasi dahulu Pemohon ;

Mahkamah Agung tersebut ;

Membaca surat-surat yang bersangkutan ;

Menimbang, bahwa dari surat-surat tersebut ternyata bahwa sekarang Termohon Kasasi sebagai Pemohon telah mengajukan permohonan keberatan terhadap sekarang Pemohon Kasasi sebagai Termohon dimuka persidangan Pengadilan Negeri Medan pada pokoknya atas dalil-dalil :

Bahwa Pemohon adalah salah satu perusahaan operator jasa komunikasi GSM yang berdiri sejak tahun1996 dan berkantor pusat di Jakarta serta mempunyai perwakilan di sebahagian besar wilayah Indonesia dengan Produk utama adalah layanan komunikasi GSM pra bayar (bebas dan jempol) dan pasca bayar (Xplor) ;

Bahwa Pemohon pada tanggal 30 Maret 2006 mendistribusikan

flyer/brosur tentang Program Tarif Ngirit Malam (Program Tarif Ngirit XL Bebas) untuk pelanggan, yang menginformasikan Program Tarif Ngirit Malam (Program Tarif Ngirit XL Bebas) tersebut mulai berlaku tanggal 1 April 2006 sampai dengan 30 Juni 2006 ;

Bahwa pada tanggal 31 Maret 2006 Pemohon mengetahui bahwasanya pada flyer/brosur yang telah didistribusikan tersebut telah terjadi kesalahan cetak, dimana yang seharusnya program tersebut berlaku mulai tanggal 06 April 2006, namun ternyata tercetak mulai berlaku pada tanggal 01 April 2006 ;

Bahwa Pemohon selaku pelaku usaha yang selalu beritikad baik dalam menjalankan usahanya, tentunya berusaha untuk secepatnya menarik semua flyer/brosur yang salah cetak masa berlakunya tersebut, namun dikarenakan pada tanggal 01 April dan 02 April adalah hari libur, tentu penarikan seluruh flyer/brosur yang salah cetak tersebut baru dapat dilakukan secara maksimal pada tanggal 02 April 2006 ;

Bahwa Termohon sebagaimana termaksud dalam surat pengaduannya tertanggal 16 April 2006 menyebutkan bahwasanya pada tanggal 1 April 2006 telah mendatangi salah satu toko Hand Phone yang turut menjual produk Pemohon beralamat di Jalan Halat Medan dan setelah membaca flyer (brosur) maka Termohon tertarik terhadap Program Tarif Ngirit Malam (Program Tarif Ngirit XL Bebas) sehingga memanfaatkan dengan membeli paket perdana XL Bebas dengan nomor 0819-7205894 ;

Bahwa ternyata menurut Termohon, Program Tarif Ngirit Malam (Program Tarif Ngirit XL Bebas) tidak sesuai dengan keterangan yang ada pada flyer (brosur) yang diperolehnya. Hal ini diketahui oleh Termohon melalui upaya pembuktian yang dilakukan sendiri pada tanggal 2 April 2006 ;

Bahwa jelas atas adanya keluhan dari Termohon, Pemohon selaku pelaku usaha yang beritikad baik dalam menjalankan usahanya, termasuk merespons dan menyelesaikan keluhan yang dialami oleh pelanggan, pada tanggal 02 April 2006 malam bertempat di kantor Pemohon, telah diadakan pertemuan antara Pemohon dengan Termohon ;

Bahwa pada pertemuan tersebut Pemohon telah menyampaikan kepada Termohon permohonan maaf dari Pemohon atas kesalahan cetak flyer/brosur untuk program Tarif Ngirit Malam yang seharusnya mulai berlaku tanggal 06 April 2006 tapi tercetak di flyer/brosur.tanggal 01 April 2006, dan sebagai bentuk perdamaian Pemohon memberikan penawaran kerjasama pemasangan iklan di perusahaan Termohon, namun Termohon meminta agar penyelesaian masalah ini diselesaikan melalui mekanisme penyelesaian yang berlaku di Badan

Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kota Medan ;

Bahwa walaupun antara Pemohon dan Termohon telah berulang kali mengadakan musyawarah untuk menyelesaikan keluhan Termohon tersebut di atas, termasuk pada saat acara "*hearing*" di kantor Badan Sengketa Konsumen Kota Medan pada tanggal 03 April 2006 dan 11 April 2006, dimana ada setiap kesempatan musyawarah tersebut, Pemohon tetap menyampaikan permohonan maaf serta menjelaskan kesalahan pencetakan/penulisan tanggal berlakunya program Tarif Ngirit Malam (Program Tarif Ngirit XL Bebas) yang bukan merupakan kesengajaan Pemohon dan sebagai bentuk perdamaian atas adanya kesalahan tersebut, Pemohon juga telah menawarkan kepada Termohon kerjasama pemasangan Iklan di perusahaan Penggugat ditambah itikad baik Pemohon untuk membayar tagihan Xplor 0819-616010 milik Termohon untuk Penggunaan bulan Januari, Februari dan Maret 2006 sebagai kompensasi kerugian yang dialami oleh Termohon, tetapi Termohon tidak mau menerima penawaran (itikad baik) Pemohon tersebut ;

Bahwa pada tanggal 16 April 2006 Termohon membuat pengaduan konsumen kepada Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Medan, dan atas pengaduan konsumen tersebut BPSK Medan telah memanggil Pemohon dan untuk acara konsiliasi yang dilanjutkan dengan arbitrase dalam nomor perkara No. 7/PEN/BPSK/2006/Mdn ;

Bahwa selanjutnya majelis BPSK Medan pada tanggal 1 Juni 2006 membacakan putusannya yang amarnya berbunyi sebagai berikut :

MENGADILI

1. Menerima pengaduan/gugatan konsumen sebagian ;
2. Menyatakan bahwa pelaku usaha bersalah karena mengedarkan brosur dan iklannya yaitu TARIF NGIRIT ALAM (TNM) yang tidak sesuai dengan yang diperjanjikannya, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat 1 butir f, Pasal 9 ayat 1 butir k dan Pasal 10 butir a dari Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 ;
3. Menghukum pelaku usaha untuk tidak memberlakukannya lagi kepada konsumen tersebut ;
4. Menyatakan adanya kerugian yang diderita oleh konsumen akibat perbuatan pelaku usaha yang menurut keyakinan majelis dan rasa keadilan adalah sebesar Rp. 4.000.000,- (empat juta rupiah) ;
5. Menghukum pelaku usaha untuk membayar ganti rugi tersebut kepada konsumen ;
6. Menghukum pelaku usaha untuk membayar denda sebesar Rp. 1.000.000,-

(satu juta rupiah) setiap harinya apabila lalai/tidak mau melaksanakan keputusan pada poin 4 dan 5 tersebut. Sejak keputusan ini berkekuatan hukum tetap ;

7. Menolak, gugatan lain dan selebihnya ;

Bahwa Pemohon sangat berkeberatan terhadap pertimbangan hukum maupun terhadap putusan Majelis BPSK Medan dalam perkara *a quo*, karena majelis BPSK Medan telah salah dalam menerapkan hukum dan/atau menerapkan hukum tidak sebagaimana mestinya serta memutus perkara melebihi dan atau melampaui batas kewenangannya, yang akan Pemohon uraikan sebagai berikut :

I. Keberatan terhadap putusan arbitrase BPSK Medan dalam Perkar *a quo* yang telah salah dalam menerapkan hukum dan atau tidak menerapkan hukum sebagaimana mestinya serta memutus perkara melampaui batas kewenangannya.

- Bahwa Termohon di dalam Surat Pengaduan yang disampaikan ke BPSK Medan mengajukan tuntutan sebagai berikut :

1. Mengabulkan seluruh permohonan pengaduan konsumen ;
2. Menyatakan perbuatan PT. EXC INDO PRATAMA (XL) adalah perbuatan melawan hukum ;
3. Agar pelaku usaha memberi ganti rugi materiil dan imateriil sebesar Rp.500.000.000,- (lima ratus juta rupiah) ;
4. Menghukum PT. EXCELCOMINDO PRATAMA untuk memohon maaf atas kesalahannyaDst ;
5. Melakukan pencabutan izin usaha pelaku usaha.... ..Dst ;

Bahwa terhadap tuntutan di atas maka Majelis BPSK Medan dalam putusannya memutus sebagai berikut :

1. Menerima pengaduan/gugatan konsumen sebagian ;
2. Menyatakan bahwa pelaku usaha bersalah karena mengedarkan brosur dan iklannya yaitu TARIF NGIRIT MALAM yang tidak sesuai dengan yang diperjanjkannya, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat 1 butir f Pasal 9 ayat 1 butir k dan Pasal 10 butir a dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 ;
3. Menghukum pelaku usaha untuk tidak memberlakukannya lagi kepada konsumen tersebut ;
4. Menyatakan adanya kerugian yang diderita oleh konsumen akibat perbuatan pelaku usaha yang menurut keyakinan majelis dan rasa keadilan adalah sebesar Rp.4.000.000,- (empat juta rupiah) ;

5. Menghukum pelaku usaha untuk membayar ganti rugi tersebut kepada konsumen tersebut ;
6. Menghukum pelaku usaha untuk membayar denda sebesar Rp.1.000.000,- (satu juta rupiah) setiap harinya apabila lalai/tidak mau melaksanakan keputusan pada poin 4 dan 5 tersebut. Sejak keputusan ini berkekuatan hukum tetap ;
7. Menolak gugatan lain untuk selebihnya ;

Bahwa dari isi putusan tersebut di atas, terang dan jelas secara hukum Majelis BPSK Medan dalam memutus suatu perkara telah salah dalam menerapkan hukum dan atau tidak menerapkan hukum sebagaimana mestinya serta memutus perkara melampaui batas kewenannya.

- Bahwa hal ini jelas dikarenakan pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPKS) sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UU PK) adalah sebagai sarana untuk menyelesaikan permasalahan yang muncul akibat adanya sengketa antara konsumen dengan produsen ;
- Bahwa dalam Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyatakan "Pemerintah membentuk badan penyelesaian sengketa konsumen di Daerah Tingkat II untuk penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan" .
- Bahwa berdasarkan Keputusan Presiden Nomor No. 90 Tahun 2001 maka telah dibentuk BPSK di daerah, yang mana sebagai acuan untuk pelaksanaan tugas BPSK tersebut, Menteri Perindustrian dan Perdagangan telah mengeluarkan Surat Keputusan No.350 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen sebagai acuan utama dalam menyelenggarakan perlindungan konsumen di Indonesia ;
- Bahwa jelas poin 4 Putusan Majelis BPSK Medan yang menyatakan adanya kerugian yang diderita oleh konsumen akibat perbuatan pelaku usaha yang menurut keyakinan majelis keadilan adalah sebesar Rp.4.0.000.000,- (empat juta rupiah) telah tidak tepat dan tidak sesuai atau tidak benar secara hukum dan jelas Majelis BPSK telah melampaui kewenangan yang diberikan oleh undang-undang, karena putusan tersebut bertentangan/tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 19 ayat 2 Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999

tentang Perlindungan Konsumen dan tidak sesuai pula dengan Surat Keputusan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan No.350 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan wewenang BPSK yang pada Pasal 12 ayat (2) huruf (a) dan (b) ;

- Bahwa hal ini dikarenakan kerugian sebenarnya yang diderita oleh Termohon sebagaimana yang dinyatakan Termohon sendiri dalam surat pengaduannya adalah sebesar Rp.9.054,- (sembilan ribu lima puluh empat rupiah) ;
- Bahwa jelas dalam Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen disebutkan :
"Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku"
- Bahwa jelas selain harus mengacu pada Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen, putusan Majelis BPSK Kota Medan juga harus mengacu pada Surat Keputusan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan No.350 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan wewenang BPSK yang pada Pasal 12 ayat (2) huruf (a) dan (b) yang berbunyi :
"Ganti rugi atas kerugian sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat berupa (a) pengembalian uang dan (b) penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya dan (c) perawatan kesehatan dan atau pemberian santunan".
- Bahwa dengan demikian jelas putusan Majelis BPSK Kota Medan dalam perkara *a quo* ini yang menetapkan kepada Pemohon untuk membayar kerugian yang diderita oleh Termohon sebesar Rp.4.000.000,- (empat juta rupiah) tanpa adanya suatu pertimbangan yang logis sebab dan ataupun alasan yang menyatakan kesetaraan nilai kerugian tersebut, jelas telah menunjukkan Majelis BPSK Kota Medan telah salah dalam menerapkan hukum dan atau tidak menerapkan hukum sebagaimana mestinya serta memutus perkara melampaui batas kewenangannya.

II. Keberatan terhadap Pertimbangan Hukum Majelis BPSK dalam Perkara *a quo* mengenai dasar Kerugian yang dialami Konsumen.

- Bahwa dalam, putusan BPSK Medan *aquo* tentang fakta hukumnya,

BPSK Medan mempertimbangkan "menurut Pasal 64 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menyatakan : semua/segala ketentuan peraturan perundang-undangan yang bertujuan melindungi konsumen YANG TELAH ADA pada saat undang-undang ini diundangkan" dinyatakan TETAP BERLAKU sepanjang tidak diatur secara khusus dan/atau tidak bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang ini ;

- Bahwa kemudian BPSK Medan menyatakan "bahwa adapun yang dimaksud undang-undang yang telah ada tersebut yang dinyatakan tetap berlaku diantaranya adalah Pasal 1365 KUHPerdara yang menyebutkan tiap perbuatan yang melanggar hukum yang membawa kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu mengganti kerugian tersebut" ;
- Bahwa BPSK Medan telah salah dalam menerapkan hukum karena telah menafsirkan undang-undang secara tidak benar terutama dalam mengaitkan Pasal 1365 KUHPerdara dengan permasalahan hukum yang terjadi antara Pemohon dan Termohon ;
- Bahwa perbuatan melawan hukum sebagaimana ketentuan Pasal 1365 KUHPerdara sepatutnya memenuhi unsur-unsur, yaitu sebagai berikut :
 - a. adanya suatu perbuatan ;
 - b. perbuatan tersebut melawan hukum ;
 - c. adanya kesalahan dari pihak pelaku ;
 - d. adanya kerugian bagi pihak korban ;
 - e. adanya hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian ;
- Bahwa unsur adanya perbuatan melawan hukum yang dilakukan Pemohon tidak pernah dipertimbangkan dan tidak pernah dibuktikan oleh BPSK Medan sehingga pernyataan Pemohon telah melakukan kesalahan hanya berdasarkan pengakuan dan penafsiran pasal-pasal secara apa adanya yang tertulis dalam undang-undang ;
- Bahwa terlebih lagi tentang pemberian ganti rugi dalam perkara *aquo* ini telah diatur secara lengkap dan jelas dalam Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen dan Surat Keputusan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan No.350 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan wewenang BPSK khususnya pada Pasal 12 ayat (2) huruf (a) dan (b) ;
- Bahwa andaikataupun "*Quadnon*" menurut hemat Majelis BPSK Kota Medan Pemohon telah melakukan suatu perbuatan yang menimbulkan

kerugian pada Termohon, tentu secara hukum berdasarkan Pasal 19 ayat 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang UU Perlindungan Konsumen jo. Pasal 12 ayat 2 huruf (a) dan (b) Surat Keputusan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan No.350 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan wewenang BPSK, nilai ganti kerugian yang dimaksud oleh Majelis BPSK Kota Medan sebagaimana termaksud dalam putusannya tidak boleh melebihi nilai/kerugian yang sebenarnya dialami oleh Termohon yakni sebesar Rp .9.054.- (sembilan ribu lima puluh empat rupiah) ;

Berdasarkan uraian dan alasan tersebut di atas Pemohon sangat keberatan terhadap Putusan Majelis BPSK Kota Medan *aquo* karena menurut hemat Penggugat Majelis BPSK Kota Medan telah salah menerapkan hukum dan/atau menerapkan hukum tidak sebagaimana mestinya dan memutus perkara melebihi kewenangannya ;

Bahwa berdasarkan hal-hal tersebut di atas Pemohon mohon kepada Pengadilan Negeri Medan agar memberikan putusan sebagai berikut :

1. Menerima dan mengabulkan gugatan keberatan Pemohon untuk seluruhnya ;
2. Menyatakan Putusan arbitrase BPSK Medan Nomor : 7/Pen/BPSK/2006/Mdn tanggal 1 Juni 2006 batal dan tidak berkekuatan hukum ;
3. Menolak permohonan eksekusi (fiat eksekusi) Termohon terhadap pelaksanaan Putusan Arbitrase BPSK Medan Nomor : 7/Pen/BPSK/2006/Mdn. tanggal 1 Juni 2006 ;

Mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*) ;

Menimbang, bahwa terhadap permohonan keberatan tersebut Termohon mengajukan eksepsi yang pada pokoknya atas dalil-dalil sebagai berikut :

A. 1. ***Exceptio Processueel*** :

A.1.1. Bahwa permohonan keberatan Pemohon bersifat "*vorm verzuim*", sebab upaya hukum yang dikenal terhadap putusan BPSK adalah upaya hukum "keberatan" sebagaimana diatur dalam Pasal 56 Undang-Undang No.8 Tahun 1999 jo. Pasal 41 ayat (3) Keputusan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan R.I. No.350/MPP/Kep/12/2001 jo. Peraturan Mahkamah Agung R.I. No.01 Tahun 2006 tanggal 13 Maret 2006, sedangkan upaya hukum yang diajukan Pemohon adalah upaya hukum "gugatan". Dikatakan demikian, karena :

" Para pihaknya disebut Penggugat sebagai "Penggugat " dan

Tergugat", sedangkan seharusnya disebut sebagai "Pemohon" dan "Termohon" (*analoog* Peraturan Mahkamah Agung R.I. No.01 Tahun 2005 tanggal 7 April 2005) ;

" Pada halaman 1 alinea kedua surat gugatannya Penggugat dengan tegas memuat kalimat sebagai berikut : "*Dengan ini mengajukan gugatan terhadap*" ;

" Demikian pula pada halaman terakhir gugatannya, Penggugat mengemukakan kalimat yang menunjukkan ciri spesifik dari satu gugatan perdata umum, yaitu uraian kalimat yang berbunyi : "*Berdasarkan segala uraian diatas, Penggugat mohon.....dst.*" dan kalimat "*Mohon putusan yang seadil-adilnya ex aequo et bono*" yang hanya dikenal dalam struktur fundamental petitum gugatan perdata umum ;

Bahwa dengan demikian gugatan Penggugat mohon untuk dinyatakan tidak dapat diterima ;

A.1.2. Bahwa petitum gugatan Penggugat berbunyi sebagai berikut :

- o Menerima dan mengabulkan gugatan keberatan Penggugat untuk seluruhnya ;
- o Menyatakan Putusan arbitrase BPSK Medan Nomor : 7/Pen/BPSK/2006/Mdn. tanggal 1 Juni 2006 batal dan tidak berkekuatan hukum ;
- o Menolak permohonan eksekusi (fiat eksekusi) Tergugat terhadap pelaksanaan Putusan Arbitrase Nomor : 7/Pen/BPSK/ 2006/Mdn. tanggal 1 Juni 2006 ;

Bahwa petitum gugatan Penggugat tersebut bersifat "*posita tidak mendukung petitum*" dan atau melanggar ketentuan Pasal 6 ayat (3) dan (4) Peraturan Mahkamah Agung R.I. No.01 Tahun 2006 tanggal 13 Maret 2006 yang pada pokoknya menyebutkan bahwa pembatalan putusan BPSK oleh Majelis Hakim Pengadilan Negeri *in casu* Pengadilan Negeri Medan dapat dilakukan hanya apabila memenuhi persyaratan materiil yang bersifat limitatif yaitu :

- a. Surat atau dokumen yang diajukan dalam pemeriksaan, setelah putusan dijatuhkan, diakui palsu atau dinyatakan palsu ;
- b. Setelah putusan arbitrase BPSK diambil ditemukan dokumen yang bersifat menentukan yang disembunyikan oleh pihak lawan atau

- c. Putusan diambil dari hasil tipu muslihat yang dilakukan oleh salah satu pihak dalam pemeriksaan sengketa ;
- Bahwa akan halnya posita gugatan Penggugat sama sekali tidak menyebutkan adanya kontroversi seperti terurai pada syarat limitatif (huruf a, b dan c) tersebut diatas ;
 - Bahwa dengan demikian jelas bahwa gugatan Penggugat yang menuntut pembatalan atas putusan BPSK Kota Medan tersebut adalah bersifat "*posita tidak mendukung petitum*" dan atau melanggar ketentuan Pasal 6 ayat (3) dan (4) Peraturan Mahkamah Agung R.I. No.01 Tahun 2006 tanggal 13 Maret 2006 ;
 - Bahwa patut pula untuk menjadi perhatian, bahwa petitum gugatan Penggugat point 3 sama sekali tidak dikenal menurut kaidah hukum acara perdata, sebab hal itu sama sekali kewenangan *ambsalve* Ketua Pengadilan Negeri (*in casu* Pengadilan Negeri Medan), dan juga bertentangan dengan ketentuan Pasal 54 ayat (3) jo. Pasal 57 Undang-Undang No.8 Tahun 1999 ;
 - Bahwa bertolak dari uraian di atas, maka gugatan Penggugat mohon untuk dinyatakan *niet ontvankelijk*.

A.2. ***Exceptio Obscure Libelli*** :

- Bahwa ternyata didalam materi isi posita gugatan Penggugat sama sekali tidak disebutkan dalam satu uraian yang individual tanggal diterimanya oleh Pemohon pemberitahuan putusan BPSK yang menjadi objek perkara ini. Sedangkan uraian itu sangat penting dan karenanya *nolens vollens* harus diuraikan di dalam posita gugatan sesuai ketentuan Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang No.8 Tahun 1999 jo.Pasal 41 ayat (3) dan (5) Keputusan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan R.I. No.350/MPP/Kep/12/2001 tanggal 10 Desember 2001 jo. Pasal 5 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung R.I. No.01 Tahun 2006 tanggal 7 April 2006 ;
- Bahwa dengan demikian, gugatan Penggugat jelas "*obscure libellum*" yang sangat merugikan Tergugat baik dalam membela diri maupun dalam pembuktian ;
- Bahwa bertolak dari uraian di atas, maka gugatan Pemohon mohon untuk dinyatakan tidak dapat diterima ;

Menimbang, bahwa terhadap permohonan keberatan tersebut Termohon telah menyangkal dalil-dalil keberatan tersebut dan sebaliknya mengajukan gugatan balik (rekonvensi) yang pada pokoknya atas dalil-dalil sebagai berikut :

Bahwa sesuai pertimbangan hukum BPSK Kota Medan dalam putusannya halaman 11 alinea kedua, bahwa tuntutan ganti kerugian moril tidak diatur dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen ;

Bahwa dengan demikian sama artinya bahwa adalah *absoluate* merupakan *attributle* peradilan umum (*Incasu* Pengadilan Negeri Medan) untuk memeriksa dan mengadili tuntutan ganti kerugian *moril* Pemohon dalam reconvensi/Termohon dalam konvensi atas kesalahan Termohon dalam reconvensi/Pemohon dalam Konvensi yang telah memberlakukan tarif pulsa tidak sesuai dengan janji yang telah diiklankan/dipromosikan dalam brosur Tarif Ngirit Malam tersebut ;

Bahwa kendatipun dalam kenyataannya Termohon dalam reconvensi/Pemohon dalam konvensi telah mengakui kesalahannya yakni telah memberlakukan tarif pulsa tidak sesuai dengan janji yang telah diiklankan/dipromosikan dalam brosur Tarif Ngirit Malam itu, namun Termohon dalam reconvensi/Pemohon dalam konvensi tetap bersikeras untuk tidak mematuhi putusan BPSK Kota Medan tersebut, dan bahkan malah menggugat Pemohon dalam reconvensi/Termohon dalam konvensi di Pengadilan Negeri Medan sebagaimana tertuang didalam perkara konvensi ;

Bahwa akibat perbuatan Termohon dalam reconvensi/Pemohon dalam konvensi yang :

- a. telah memberlakukan tarif pulsa tidak sesuai dengan janji yang telah diiklankan/dipromosikan dalam brosur Tarif Ngirit Malam ; dan
- b. tetap bersikeras tidak mematuhi putusan BPSK Kota Medan tersebut dan bahkan malah mengajukan keberatan terhadap Pemohon dalam reconvensi/Termohon dalam konvensi di Pengadilan Negeri Medan sebagaimana tertuang didalam perkara konvensi, yang menurut perkembangan hukum "*onrechtmatige*", bahwa perbuatan Termohon dalam reconvensi/Pemohon dalam konvensi yang menggugat Pemohon dalam reconvensi/Termohon dalam konvensi di Pengadilan Negeri Medan itu adalah merupakan perbuatan *misbruik van processrecht*" yang merupakan *species "onrechtmatige"* ;

telah menimbulkan kerugian materiil dan moril terhadap Pemohon dalam reconvensi/Termohon dalam konvensi, yaitu :

- Kerugian Materiil :

- Biaya (*kosten*) berupa honorarium/*successful fee* yang telah Pemohon dalam reconvensi/Termohon dalam konvensi janjikan dan karenanya sebagai satu kewajiban kontraktual kepada para kuasa hukum Pemohon

dalam reconvensi/Termohon dalam konvensi, yang kesemua itu telah diketahui atau setidaknya patut diduga oleh Termohon dalam reconvensi/Pemohon dalam konvensi. Besarnya honorarium/*successful fee* tersebut adalah sebesar yang sepakati oleh Pemohon dalam reconvensi/Termohon dalam konvensi dan para kuasa hukum/advokat profesional (vide : Pasal 21 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No.18 Tahun 2003 tentang Advokat) yaitu sebesar Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah) ;

- Bunga (*intressen*) dari biaya (*kosten*) honorarium/*successful fee* tersebut sebesar setara bunga bank, yaitu sebesar 1 % (satu persen) x Rp.100.000.000,- = Rp.1.000.000 untuk setiap bulan, atau terserah sebesar yang patut menurut pertimbangan rasa keadilan hukum dan rasa keadilan umum Pengadilan Negeri Medan, terhitung sejak tanggal pendaftaran gugatan konvensi Termohon dalam reconvensi/Pemohon dalam konvensi (tanggal 21 Juni 2006) sampai dengan biaya (*kosten*) honorarium/*successful fee* tersebut dibayar lunas oleh Termohon dalam reconvensi/Pemohon dalam konvensi kepada Pemohon dalam reconvensi/Termohon dalam konvensi Bunga pertahun dari bunga atas biaya (*kosten*) honorarium/*successful fee* tersebut di atas, sebesar setara bunga Bank yaitu 1% (satu persen) x (Rp1.000.000.- x 12 bulan) = 1 % x Rp.12.000.000.- = Rp.120.000.- (seratus dua puluh ribu rupiah) pertahun, atau terserah sebesar yang patut menurut pertimbangan rasa keadilan hukum dan rasa keadilan umum Pengadilan Negeri Medan, terhitung sejak tanggal pendaftaran gugatan konvensi Termohon dalam reconvensi /Pemohon dalam konvensi (tanggal 21 Juni 2006) sampai dengan biaya (*kosten*) honorarium/*successful fee* tersebut dibayar lunas oleh Termohon dalam reconvensi/Pemohon dalam konvensi kepada Pemohon dalam reconvensi/Termohon dalam konvensi ;

- **Kerugian Moril :**

Perbuatan Termohon dalam reconvensi/Pemohon dalam konvensi tersebut telah menimbulkan *psychologica disorder* yang merupakan *mental cruelty* dalam tatanan kejiwaan Pemohon dalam reconvensi/Termohon dalam konvensi, yang kesemuanya itu tidak dapat diukur dengan apapun akan tetapi dipandang mendekati rasa keadilan hukum dan rasa keadilan umum bisa dinilai dengan uang sebesar Rp.2.000.000.000.- (dua milyar rupiah), atau terserah sebesar yang patut menurut pertimbangan rasa keadilan hukum dan rasa keadilan umum Pengadilan Negeri Medan ;

Bahwa dengan demikian Termohon dalam rekonvensi/Pemohon dalam konvensi telah melakukan perbuatan melawan hukum terhadap Pemohon dalam rekonvensi/Termohon dalam konvensi yang menimbulkan hak normatif bagi Pemohon dalam rekonvensi/Termohon dalam konvensi untuk menuntut ganti kerugian seperti terurai di atas ;

Bahwa Pemohon dalam rekonvensi/Termohon dalam konvensi mempunyai sangka yang beralasan dan karenanya Pemohon dalam rekonvensi/Termohon dalam konvensi khawatir bahwa Termohon dalam rekonvensi/Pemohon dalam konvensi berupaya untuk mengalihkan dan atau menyembunyikan harta kekayaan guna menghindari tanggung-jawabnya atas tuntutan ganti kerugian Pemohon dalam rekonvensi/Termohon dalam konvensi tersebut di atas. Oleh karena itu Pemohon dalam rekonvensi/Termohon dalam konvensi mohon dengan hormat perkenan Pengadilan Negeri Medan untuk meletakkan sita jaminan, terutama atas harta benda milik Termohon dalam konvensi/Pemohon dalam konvensi, yang rinciannya kelak akan segera Pemohon dalam rekonvensi/Termohon dalam konvensi ajukan ;

Bahwa gugatan rekonvensi Pemohon dalam rekonvensi/Termohon dalam konvensi ini didukung oleh bukti-bukti yang sah, kuat dan cukup, serta atas dasar hukum yang sah, sehingga karenanya cukup alasan hukum jika Pemohon dalam rekonvensi/Termohon dalam konvensi mohon kepada Pengadilan Negeri Medan untuk :

- menyatakan putusan perkara ini dapat dijalankan secara terlebih dahulu (*uit voerbaar bij voorraad*) ;
- menghukum para Termohon dalam rekonvensi/Pemohon dalam konvensi untuk membayar ongkos perkara ini ;

bahwa berdasarkan hal-hal tersebut di atas Pemohon dalam rekonvensi menuntut kepada Pengadilan Negeri Medan supaya memberikan putusan sebagai berikut :

PRIMAIR :

1. Menerima dan mengabulkan seluruh permohonan rekonvensi Pemohon dalam rekonvensi/Termohon dalam konvensi ;
2. Menyatakan sah dan berharga sita jaminan yang telah diletakkan dalam perkara gugatan rekonvensi ini ;
3. Menyatakan Termohon dalam rekonvensi/Pemohon dalam konvensi telah melakukan perbuatan melawan hukum terhadap Pemohon dalam rekonvensi/Termohon dalam konvensi ;
4. Menghukum para Termohon dalam rekonvensi/Pemohon dalam konvensi

untuk mengganti tunai seluruh kerugian Pemohon dalam rekonsensi/
Termohon dalam konvensi yang disebutkan pada posita permohonan di
atas ;

5. Menyatakan putusan dalam perkara permohonan keberatan ini dapat
dijalankan secara terlebih dahulu (*uit voerbaar bij voorraad*) ;
6. Menghukum Termohon dalam rekonsensi/Pemohon dalam konvensi untuk
membayar seluruh ongkos perkara gugatan rekonsensi ini ;

SUBSIDAIR :

Ex aequo et bono ;

Bahwa terhadap permohonan keberatan tersebut Pengadilan Negeri
Medan telah mengambil putusan, yaitu putusan No.206/Pdt.G/2006/PN.Mdn.
tanggal 02 Agustus 2006 yang amarnya sebagai berikut :

DALAM EKSEPSI :

- Menolak Eksepsi Tergugat (Konsumen) untuk seluruhnya ;

DALAM POKOK PERKARA :

- Mengabulkan keberatan Penggugat (Pelaku Usaha) untuk sebahagian ;
- Menyatakan Penggugat (Pelaku Usaha) bersalah karena mengedarkan
brosur dan iklannya yaitu Tarif Ngirit Malam (TNM) yang tidak sesuai dengan
yang diperjanjikannya sebagaimana dalam Pasal 8 ayat 1 butir f, Pasal 9
ayat 1 butir k dan Pasal 10 butir a dari Undang-Undang No.8 Tahun 1999
tentang Perlindungan Konsumen ;
- Menghukum Penggugat (Pelaku Usaha) untuk tidak memberlakukannya
kepada konsumen ;
- Menyatakan adanya kerugian yang diderita oleh Tergugat (Konsumen)
akibat perbuatan Penggugat (Pelaku Usaha) sebesar Rp. 9.054,- (sembilan
ribu lima puluh empat rupiah) ;
- Menghukum Penggugat (Pelaku Usaha) untuk membayar ganti rugi kepada
Tergugat (Konsumen) sebesar Rp. 9.054,- (sembilan ribu lima puluh empat
rupiah) ;
- Menolak keberatan Penggugat (Pelaku Usaha) selain dan selebihnya ;

DALAM REKONVENSII :

- Menolak gugatan rekonsensi Tergugat (Konsumen) untuk seluruhnya ;

DALAM KONVENSII DAN REKONVENSII :

- Membebaskan ongkos perkara yang timbul kepada Penggugat (Pelaku
Usaha) sebesar Rp.129.000,- (seratus dua puluh sembilan ribu rupiah) ;

Menimbang, bahwa sesudah putusan Pengadilan Negeri ini diberitahu-
kan kepada Termohon pada tanggal 16 Agustus 2006 kemudian terhadapnya

oleh Termohon (dengan perantaraan kuasanya, berdasarkan surat kuasa khusus tanggal 29 Agustus 2006) diajukan permohonan kasasi secara lisan pada tanggal 29 Agustus 2006 sebagaimana ternyata dari akte permohonan kasasi No.72/Pdt/Kasasi/2006/PN.Mdn. yang dibuat oleh Wakil Panitera Pengadilan Negeri Medan, permohonan tersebut disertai dengan memori kasasi yang memuat alasan-alasan yang diterima di Kepaniteraan Pengadilan Negeri tersebut pada tanggal 12 September 2006 ;

Bahwa setelah itu oleh Pemohon yang pada tanggal 27 September 2006 telah diberitahu tentang memori kasasi dari Termohon diajukan jawaban memori kasasi yang diterima di Kepaniteraan Pengadilan Negeri Medan pada tanggal 09 Oktober 2006 ;

Menimbang, bahwa permohonan kasasi *a quo* beserta alasan-alasannya telah diberitahukan kepada pihak lawan dengan seksama, diajukan dalam tenggang waktu dan dengan cara yang ditentukan dalam undang-undang, maka oleh karena itu permohonan kasasi tersebut formal dapat diterima ;

Menimbang, bahwa alasan-alasan yang diajukan oleh Pemohon Kasasi/Termohon dalam memori kasasinya tersebut pada pokoknya ialah :

I. DALAM KONVENSI :

A. Tentang EXCEPTIE

- Bahwa *Judex Facti* (Pengadilan Negeri Medan) telah salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku, atau setidaknya telah lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebab *Judex Facti* telah tidak memuat pokok-pokok eksepsi, sebagaimana ternyata dari pertimbangan hukumnya alinea pertama yang hanya berbunyi sebagai berikut :

“Menimbang, bahwa dalam jawaban Termohon tertanggal 10 Juli 2006 Termohon telah mengajukan eksepsi yang pada pokoknya adalah sebagai berikut :

- Bahwa *Judex Facti* juga telah bertindak partial kearah yang menguntungkan Termohon Kasasi secara berlebihan dengan merugikan pembelaan diri Pemohon Kasasi, dan atau telah salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku, atau setidaknya telah lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebab *Judex Facti* telah menolak *exceptie* yang diajukan oleh Pemohon Kasasi dengan alasan/pertimbangan hukum yang tidak argumentatif juridis sebagai berikut :

"Menimbang, bahwa berdasarkan bunyi ketentuan Pasal 6 ayat (2) Perma No.1 Tahun 2006 telah mengatur tentang Tata Cara Pemeriksaan Keberatan yaitu dilakukan hanya atas dasar Putusan BPSK dan berkas perkara, dengan demikian sifat dan bentuk jawaban Termohon mengarah kepada putusan BPSK tersebut sudah tepat atau tidak serta apakah telah diterapkan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bukan mengenai kaburnya gugatan atau eksepsi lainnya sebagaimana lazimnya dalam suatu gugatan perdata" (mohon lihat putusan *Judex Facti*, halaman 21 Tentang Hukumnya, alinea ke-dua) ;

- Bahwa pengajuan *Exceptie* dalam perkara keberatan atas putusan arbitrase BPSK, adalah dibenarkan atau setidaknya tidak dilarang oleh Peraturan Mahkamah Agung R.I. No.01 Tahun 2006 tertanggal 13 Maret 2006, sebagaimana dapat dipastikan dari ketentuan Pasal 6 ayat (3) sampai dengan (5) yang mempersyaratkan secara limitatif alasan pembatalan putusan arbitrase BPSK dan alasan "mengadili sendiri" sengketa konsumen yang bersangkutan, dan dihubungkan dengan ketentuan Pasal 8 yang membolehkan diterapkannya Hukum Acara Perdata yang berlaku (yang mengenal *exceptie*) dalam perkara keberatan atas putusan arbitrase BPSK ;
- Bahwa berdasarkan alasan-alasan juridis di atas, maka putusan *Judex Facti* tersebut tidak patut untuk dipertahankan lagi dan mohon dibatalkan.

B. Tentang POKOK PERKARA KONVENSİ :

- Bahwa dalam memutus pokok perkara konvensi Pengadilan Negeri Medan telah memberikan pertimbangan hukum yang berbunyi sebagaimana terurai pada halaman 25 alinea ke-dua sampai dengan halaman 27 alinea pertama ;
- Bahwa pertimbangan hukum Pengadilan Negeri Medan tersebut telah salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku, sebab :
 1. Bahwa *Judex Facti* sama sekali tidak memberikan pertimbangan yang argumentasi juridis terhadap pembelaan diri Pemohon Kasasi didalam surat jawaban tentang pokok perkara halaman 5 poin B 5 alinea ke-dua yang berbunyi sebagai berikut :

"Bahwa terlepas dari keberatan Termohon tentang minimnya ganti kerugian sebesar Rp.4.000.000.- tersebut, agaknya patut untuk Termohon tegaskan bahwa Termohon sangat tidak sependapat

dengan alasan-alasan keberatan Pemohon tersebut, sebab Pemohon sendiri telah mengakui bahwa Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang No.8 Tahun 1999 dan Pasal 12 ayat (2) huruf a dan b Surat Keputusan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan No.350/MPP/Kep/12/2001 tanggal 10 Desember 2001 tersebut telah mengatur ragam kerugian konsumen yang tidak hanya berupa pengembalian kerugian finansial (*incasu selisih/indebitum akibat "kesalahan" penerapan tarif*) semata, akan tetapi juga pemberian santunan yang tentunya atas penderitaan fisik dan atau penderitaan psikis, yang jumlahnya oleh undang-undang dibatasi maximum Rp.200.000.000.- (Pasal 60 Undang- Undang No.8 Tahun 1999). Sehingga dengan mengacu pada Pasal 19 ayat (2) jo. Pasal 60 Undang-Undang No.8 Tahun 1999 dan Pasal 12 ayat (2) huruf a dan b Surat Keputusan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan No.350/MPP/Kep/12/2001 tanggal 10 Desember 2001 tersebut maka tidak dapat ditafsirkan lain kecuali mengandung makna yuridis bahwa ganti kerugian yang oleh BPSK Kota Medan hanya dikabulkan sebesar Rp.4.000.000.- dari maximum Rp.200.000.000.- itu adalah ganti kerugian berupa pemberian santunan terhadap Tergugat ;

2. Bahwa seluruh pertimbangan hukum *Judex Facti* sebagaimana terurai pada halaman 25 alinea ke-dua sampai dengan halaman 27 alinea pertama tersebut telah tidak mengacu secara *persuasif effect* pada Putusan Mahkamah Agung R.I. tertanggal 18 Agustus 2005 No.01.K/PER.KONS/2005 yang mewajibkan pelaku usah (*incasu* Termohon Kasasi) untuk selain membayar kembalikan selisih pembayaran atas kelebihan harga kepada konsumen (*incasu* Pemohon Kasasi), juga membayar ganti rugi atas biaya-biaya yang dikeluarkan untuk mengurus sengketa ini kepada konsumen (*incasu* Pemohon Kasasi) ;

- Bahwa bertolak dari uraian di atas, maka putusan *Judex Facti* tersebut tidak patut untuk dipertahankan lagi dan mohon dibatalkan.

II. DALAM RECONVENTIE

- Bahwa dalam memutus gugatan *rekonvensi*, *Judex Facti* telah salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku, atau setidaknya telah lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebab *Judex Facti*

telah menolak gugatan *rekonvensi* Pemohon Kasasi dengan alasan/pertimbangan hukum yang berbunyi sebagaimana terurai pada halaman 25 alinea ke-dua sampai dengan halaman 27 alinea pertama ;

- Bahwa pengajuan gugatan *rekonvensi* dalam perkara keberatan atas putusan arbitrase BPSK, adalah dibenarkan atau setidaknya tidak dilarang oleh Peraturan Mahkamah Agung R.I. No. 01 Tahun 2006 tertanggal 13 Maret 2006, sebagaimana dapat dipastikan dari ketentuan Pasal 8 yang membolehkan diterapkannya Hukum Acara Perdata yang berlaku (yang mengenai gugatan *rekonvensi*) dalam perkara keberatan atas putusan arbitrase BPSK ;
- Bahwa oleh sebab itu putusan *Judex Facti* tersebut tidak patut untuk dipertahankan lagi dan mohon dibatalkan ;

Menimbang, bahwa terhadap alasan-alasan tersebut Mahkamah Agung berpendapat :

Menimbang, bahwa keberatan kasasi terhadap putusan “dalam eksepsi” tidak cukup beralasan karena *Judex Facti*-Pengadilan Negeri Medan tidak salah dalam menerapkan hukum ;

Menimbang, bahwa keberatan kasasi terhadap putusan “Dalam Pokok Perkara” baik Kompensi maupun Rekompensi dapat dibenarkan dengan alasan sebagai berikut :

- *Judex Facti* telah mempertimbangkan bahwa Pemohon Keberatan asal PT. Exelcomindo Pratama telah melakukan perbuatan melawan hukum dengan mengiklankan/mempromosikan “Tarif Ngirit Malam” yang tidak sesuai dengan yang dijanjikan dalam brosur, hal ini juga telah diakui oleh Pemohon Keberatan Asal PT. Exelcomindo Pratama ;
- Bahwa kerugian yang sebenarnya yang dialami oleh Termohon Keberatan asal Jhon Parlyn H.Sinaga sejumlah Rp.9.050,- (sembilan ribu lima puluh rupiah) ;
- Bahwa namun dengan memperhatikan azas keseimbangan keadilan bagi kedua belah pihak konsumen dan pelaku usaha, maka Mahkamah Agung menetapkan agar Termohon Kasasi (Pemohon Keberatan Asal PT.Exelcomindo Pratama membayar ganti kerugian yang dimungkinkan oleh Undang-Undang No.8 Tahun 1999 kepada Pemohon Kasasi/Termohon Keberatan asal yang besarnya sebagaimana tersebut dalam amar putusan BPSK ;

Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, dengan tidak perlu mempertimbangkan alasan kasasi lainnya, menurut pendapat Mahkamah Agung terdapat cukup alasan untuk mengabulkan permohonan kasasi Pemohon Kasasi : JOHN PARLYN H.SINAGA dan membatalkan putusan Pengadilan Negeri Medan No.206/PDT.G/2006/PT.Mdn. tanggal 02 Agustus 2006 serta Mahkamah Agung mengadili sendiri perkara ini dengan amar putusan sebagaimana yang akan disebutkan di bawah ini ;

Menimbang, bahwa permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi/Tergugat dikabulkan, maka biaya perkara dalam semua tingkat peradilan dibebankan kepada Termohon Kasasi/Pemohon ;

Memperhatikan pasal-pasal dari Undang-Undang No.4 Tahun 2004 dan Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 sebagaimana yang telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang No.5 Tahun 2004, Undang-Undang No.8 Tahun 1999 dan peraturan perundang-undangan lain yang bersangkutan ;

M E N G A D I L I :

Mengabulkan permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi : **JHON PARLYN H.SINAGA** tersebut ;

Membatalkan putusan Pengadilan Negeri Medan No.206/PDT.G/2006/PT.Mdn. tanggal 02 Agustus 2006 ;

M E N G A D I L I S E N D I R I :

Menolak keberatan dari Pemohon : PT.EXELCOMINDO PRATAMA ;

Menyatakan sah putusan Badan Penyelesaian sengketa Konsumen Kota Medan Nomor : 7/PEN/BPSK/2006/MDN tanggal 01 Juni 2006 tentang Arbitrase ;

Menghukum Termohon Kasasi/Pemohon untuk membayar biaya perkara dalam semua tingkat peradilan, yang dalam tingkat kasasi ini ditetapkan sebesar Rp.500.000,- (lima ratus ribu rupiah) ;

Demikianlah diputuskan dalam rapat permusyawaratan Mahkamah Agung pada hari Senin tanggal 8 Oktober 2007 oleh Dr.Harifin A.Tumpa, SH.,MH., Hakim Agung yang ditunjuk oleh Ketua Mahkamah Agung sebagai

Ketua Majelis, Dr.Susanti Adi Nugroho, SH.,MH., dan Atja Sondjaja, SH., sebagai Hakim-Hakim Anggota dan diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada hari itu juga oleh Ketua Majelis beserta Hakim-Hakim Anggota tersebut dan dibantu oleh Nani Indrawati, SH., M.Hum., Panitera Pengganti, dengan tidak dihadiri oleh para pihak ;

Hakim-Hakim Anggota :

ttd./ Dr.Susanti Adi Nugroho, SH.,MH.,

ttd./ Atja Sondjaja, SH.,

K e t u a

ttd./

Dr.Harifin A.Tumpa, SH.,MH.,

Biaya-biaya :

1. M e t e r a iRp. 6.000,-

2. R e d a k s i..... Rp. 1.000,-

3. Administrasi kasasiRp.493.000,-

J u m l a h.....**Rp.500.000,-**

Panitera Pengganti :

ttd./

Nani Indrawati, SH., M.Hum.,

Untuk Salinan
MAHKAMAH AGUNG RI
a.n. Panitera
Panitera Muda Perdata Khusus.

H.PARWOTO WIGNJOSUMARTO, SH.

NIP : 040.018.142.

PUTUSAN
Nomor : 3138 K/Pdt/1994

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH AGUNG

Memeriksa perkara perdata dalam tingkat kasasi telah mengambil putusan sebagai berikut dalam perkara :

1. *Drs. JANIZAL*, bertempat tinggal di Blok C 20/01, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;
2. *SONY JUSUF UMAR*, bertempat tinggal di Blok C 20/07, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;
3. *CHALIZAH*, bertempat tinggal di Blok C 20/08, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;
4. *EDDY KAMAL*, bertempat tinggal di Blok C 20/02, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;
5. *Y. SRI PURWATI*, bertempat tinggal di Blok C 20/06, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;
6. *HINDUN DJAMILAH*, bertempat tinggal di Blok C 25/03, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;
7. *YOPIE HANAFI*, bertempat tinggal di Blok D 25/02, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;
8. *PAIMIN*, bertempat tinggal di Blok D 25/05, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;
9. *DJAMIN SIMAMORA*, bertempat tinggal di Blok D 25/06, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;
10. *NY. YUSNIL CH AMIR*, bertempat tinggal di Blok D 25/07, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;
11. *SYAIFUL TANJUNG*, bertempat tinggal di Blok D 25/08, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;
12. *HENDRI SUPRIYANTO*, bertempat tinggal di Blok E 22/10, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;
13. *EDI MURPHI*, bertempat tinggal di Blok E 21/15, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;

14. *WAWAN SUWANDANA*, bertempat tinggal di Blok E 22/06, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;
15. *WAWAN JUARDI*, bertempat tinggal di Blok E 21/22, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;
16. *MASRUDIN*, bertempat tinggal di Blok E 21/16, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;
17. *NOFRI YENNI*, bertempat tinggal di Blok E 21/16, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;
18. *ENCEP RUBIAT*, bertempat tinggal di Blok E 21/25, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;
19. *LILI GUNARI*, bertempat tinggal di Blok E 22/07, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;
20. *MUNANDAR*, bertempat tinggal di Blok E 22/05, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;
21. *ADJI TRISULA*, bertempat tinggal di Blok E 21/20, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;
22. *C. INDAH, Bc.Hk.*, bertempat tinggal di Blok C 20/05, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;
23. *M. TAUFIK LABORAHIMA*, bertempat tinggal di Blok C 20/04, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;
24. *BUDI MARGA SANTIKA*, bertempat tinggal di Blok F 25/03, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;
25. *SUPRIATIN*, bertempat tinggal di Blok F 24/15, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;
26. *PURYADI*, bertempat tinggal di Blok F 24/15, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;
27. *WIDODO*, bertempat tinggal di Blok F 24/15, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;
28. *SOLATUN*, bertempat tinggal di Blok F 46/03, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;
29. *SUNGKONO*, bertempat tinggal di Blok E 22/11, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;

30. *M. DJIHADI WAHAB*, bertempat tinggal di Blok E 22/03, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;
31. *BARYATI ENDAH LESTARI*, bertempat tinggal di Blok E 22/09, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;
32. *JUMADI*, bertempat tinggal di Blok F 42/22, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;
33. *WAKHIDIN*, bertempat tinggal di Blok E 12/06, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;
34. *H. MOHAMAD ASRI*, bertempat tinggal di Blok F 27/16, Bojong Rawa Lumbu, Perumahan Taman Narogong Indah, Bekasi;

dalam hal ini memberikan kuasa kepada :

AZ. NASUTION, SH., YUSUF SHOFIE, SH. dan SUDARYATMA, SH. dari Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 6 Juni 1994, para Pemohon kasasi dahulu para Penggugat-Pembanding;

Melawan :

PT. KENTANIK SUPER INTERNATIONAL, beralamat di Jalan Perintis Kemerdekaan, Pertokoan Pulo Mas, Blok IV No. 12 Jakarta Timur, Termohon kasasi dahulu Tergugat-Terbanding;

Mahkamah Agung tersebut;

Membaca surat-surat yang bersangkutan;

Menimbang, bahwa dari surat-surat tersebut ternyata bahwa sekarang para pemohon kasasi sebagai para penggugat asli telah menggugat sekarang termohon kasasi sebagai tergugat asli dimuka persidangan Pengadilan Negeri Jakarta Timur pada pokoknya atas dalil-dalil :

bahwa sekitar bulan April 1990, setidak-tidaknya sepanjang perjalanan tahun 1990, para Penggugat asli telah membaca iklan Perumahan Taman Narogong Indah yang dikelola oleh Tergugat asli dengan fasilitas lingkungan dan dicantumkan pada peta dalam brosur, adalah fasilitas pemancingan dan rekreasi seluas $\pm 1,2$ Ha (12.000 meter persegi), yang perincian mengenai letak dan batas-batasnya seperti tersebut dalam gugatan;

bahwa berdasarkan iklan tersebut, para Penggugat asli dan konsumen lain tertarik untuk membeli rumah-rumah yang ditawarkan Tergugat asli tersebut dengan terlebih dahulu melengkapi berbagai persyaratan keuangan/ administratif (P-2.1 s/d P-2.34) melalui Bank Tabungan Negara (BTN) (bukti P-4.1 s/d P-4.34);

bahwa namun ternyata Tergugat asli telah merubah fasilitas pemancingan dan rekreasi menjadi rumah-rumah yang akan dipasarkan dan dijual kepada konsumen (bukti P-5). Hal tersebut diatas telah meresahkan para Penggugat asli dan konsumen lainnya;

bahwa para Penggugat asli telah berusaha menyelesaikan permasalahan ini kepada Tergugat asli, namun Tergugat asli tidak menunjukkan sikap yang serius untuk menyelesaikan permasalahan, bahkan Tergugat asli menyatakan bahwa lokasi fasilitas pemancingan dan rekreasi merupakan tanah tanah efektif dan bukan sarana umum dengan menunjuk site plan baru Tergugat asli yang telah disetujui Pemda (bukti P-7);

bahwa tindakan-tindakan Tergugat asli tersebut dikwalifikasi sebagai cidera janji mengingat brosur yang dikeluarkan Tergugat asli (bukti P-1) merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perjanjian pendahuluan pembelian rumah antara para Penggugat asli dengan Tergugat asli sebelum dilakukan akad kredit dengan Bank Tabungan Negara;

bahwa oleh karena semula Tergugat asli menjanjikan adanya fasilitas pemancingan dan rekreasi dan ternyata fasilitas tersebut tidak dipenuhi Tergugat asli, maka para Penggugat asli telah dirugikan secara materiil maupun immateriil untuk sejumlah Rp. 261.120.000,- (dua ratus enam puluh satu juta seratus dua puluh ribu rupiah), (dengan perinciannya sebagaimana tersebut dalam gugatan);

bahwa untuk menjamin gugatan Penggugat asli, mohon agar diletakkan sita jaminan atas fasilitas pemancingan dan rekreasi seluas \pm 1,2 Ha (12.000 meter persegi) yang perincian mengenai letak dan batas-batasnya sebagaimana tersebut dalam gugatan;

bahwa berdasarkan alasan-alasan tersebut diatas, para Penggugat asli mohon agar Pengadilan Negeri Jakarta Timur menjatuhkan putusan sebagai berikut :

DALAM PROVISI :

1. Menyatakan bahwa Fasilitas Pemancingan dan Rekreasi seluas kira-kira 1,2 hektar (12.000 meter persegi) yang berlokasi di Perumahan Taman Narogong Indah, Kelurahan Bojong Rawa Lumbu, Kecamatan Bekasi Timur, Kabupaten Bekasi, dengan batas-batas :

- Sebelah Utara : Bojong Permai III, Blok C 20, Blok D 25;
- Sebelah Selatan : Blok C 21, Blok C 27 dan Jalan Raya Utama Perumahan Taman Narogong Indah;
- Sebelah Barat : Bojong Permai V, Blok E 24, Blok E 25;
- Sebelah Timur : Jalan Raya Utama Perumahan Taman Narogong Indah;

berada dalam status quo;

2. Memerintahkan agar Tergugat menghentikan segala tindakan untuk merubah Fasilitas Pemancingan dan Rekreasi tersebut sampai ada putusan yang berkekuatan pasti (inkracht van gewijsde) ;

PRIMAIR :

1. Mengabulkan gugatan para Penggugat seluruhnya;
2. Menyatakan Tergugat telah melakukan wanprestasi (cidera janji);
3. Menyatakan sah dan berharga sita jaminan atas Fasilitas Pemancingan dan Rekreasi seluas kira-kira 1,2 hektar (12.000 meter persegi), terletak di Perumahan Taman Narogong Indah, Kelurahan Bojong Rawa Lumbu, Kecamatan Bekasi Timur, Kabupaten Bekasi yang batas-batasnya adalah sebagai berikut :
 - Sebelah Utara : Bojong Permai III/Blok C 20, Blok D 24;
 - Sebelah Selatan : Blok C 21, Blok C 27 dan Jalan Raya Utama Perumahan Taman Narogong Indah;
 - Sebelah Barat : Bojong Permai V/Blok E 24, Blok E 25;
 - Sebelah Timur : Jalan Raya Utama Perumahan Taman Narogong Indah;
4. Menghukum Tergugat untuk menyediakan Fasilitas Pemancingan dan Rekreasi sebagaimana diiklankan/dijanjikan Tergugat kepada para Penggugat dan konsumen lainnya didalam brosur-brosur Tergugat;
5. Menghukum Tergugat untuk membayar ganti rugi sebesar Rp. 7.680.000,- (tujuh juta enam ratus delapan puluh ribu rupiah) kepada masing-masing Penggugat atau sebesar Rp. 261.120.000,- (dua ratus enam puluh satu juta seratus dua puluh ribu rupiah) kepada para Penggugat;

6. Menghukum Tergugat untuk membayar biaya perkara menurut hukum;

SUBSIDAIR :

Apabila Pengadilan berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (ex aequo et bono);

bahwa terhadap gugatan tersebut oleh Tergugat asli diajukan eksepsi dengan dalil-dalil yang pada pokoknya adalah sebagai berikut :

bahwa Penggugat Nomor 17, 21, 22, 23 dan 30 tidak tercatat/terdaftar sebagai pembeli rumah di Blok E 21/16, Blok E 21/20, Blok C 20/05, Blok C 20/04 dan Blok E 22/03, Bojong Rawa Lumbu, Bekasi Timur, Bekasi (Perumahan Taman Narogong Indah). Sedang yang tercatat/terdaftar dan berdasarkan akad kredit sebagai pembeli rumah di Blok E 21/16 atas nama YUSUF A.R., Blok C 20/04 atas nama ADMA ISMA dan Blok E 22/03 atas nama LIN SUNARSIH (T-1 s/d T-5).

Dengan bukti-bukti diatas, Penggugat Nomor 17, 21, 22, 23 dan 30 tidak mempunyai kualitas menggugat Tergugat, karena antara Tergugat dengan Penggugat Nomor 17, 21, 22, 23 dan 30 tidak mempunyai hubungan hukum;

bahwa oleh Tergugat asli juga diajukan gugatan rekompensi dan sebagai Penggugat Rekompensi telah mengemukakan dalil-dalil yang pada pokoknya adalah sebagai berikut :

bahwa Penggugat sebagai developer telah membebaskan tanah seluas 361.855 M2 atau 36,185 Ha untuk membangun Taman Narogong Indah yang terletak di Bojong Rawa Lumbu Bekasi Timur, Bekasi dengan izin dan persetujuan Pemda setempat dan telah pula diterbitkan Site Plan No. 11/648.21/Bappenda tanggal 12 September 1986 dan Site Plan No. 046/649.21/Bappenda tanggal 20 Juni 1991 (vide T-9, T-10);

bahwa berdasarkan izin dan Site Plan, Penggugat telah membangun perumahan Type sederhana dengan KPR BTN /Non KPR BTN;

bahwa pembangunan rumah dilakukan secara bertahap, dan terakhir akan dilanjutkan dengan membangun rumah diatas tanah bekas galian sirtu yang merupakan tanah/kaveling efektif (vide T-9, T-10), akan tetapi mendapat hambatan dari para Tergugat Rekompensi (para Penggugat Kompensi No. 1 s/d 34), antara lain membuat berita disurat khabar, Majalah dan surat kepada Instansi Pemerintah maupun Swasta. Tindakan para Tergugat tersebut sangat merugikan Penggugat, sehingga Penggugat terlambat melakukan pembangunan perumahan selama 14 bulan, selain itu tindakan para Tergugat tersebut telah mencemarkan nama baik Penggugat dan telah pula menghambat program Pemerintah dalam bidang papan, dengan perincian sebagai berikut :

- Keterlambatan membangun selama 14 bulan terhitung tanggal diterbitkannya (vide T-10) sebesar : Overhead selama 14 bulan x Rp. 50.000.000,-/bulan = Rp. 700.000,000,- (tujuh ratus juta rupiah);
- Bunga Bank 60% x 12.000 M2 x Rp. 100.000,-/M2 x 14 bulan x 2½% = Rp. 252.000.000,- (dua ratus lima puluh dua juta rupiah);
- Pencemaran nama baik Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah);

bahwa untuk menjamin gugatan Penggugat mohon diletakkan sita jaminan (conservatoir beslag) atas tanah dan bangunan rumah berikut segala isinya yang terletak di Taman Narogong Indah RW. 015, Bojong Rawa Lumbu, Bekasi Timur, Bekasi, Jawa Barat dan menyatakan sah dan berharga tanah/bangunan rumah di :

Blok C 20/01, C 20/06, C 20/07, C 20/08, C 20/02, C 25/02, Blok D 25/05, D 25/08, D 25/07, E 22/10, E 21/15, E 22/08, E 21/22, Blok E 21/16, E 21/25, E 22/05, E 21/20, C 20/05, C 20/04, Blok F 25/03, F 25/23, F 24/15, F 16/03, E 22/11, E 22/09, E 22/03, Blok F 42/22, E 12/06, F 27/16;

bahwa berdasarkan uraian tersebut diatas, Penggugat Rekonpensi mohon agar Pengadilan Negeri Jakarta Timur memberikan putusan sebagai berikut :

- Menerima dan mengabulkan gugatan Penggugat untuk keseluruhannya;
- Menyatakan para Tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum;
- Menyatakan para Tergugat telah mencemarkan nama baik;
- Menyatakan sah dan berharga sita jaminan (CB) yang telah diletakan;
- Menghukum para Tergugat (Tergugat 1 s/d 34) secara tanggung rentang untuk membayar :
 - Ganti rugi atas perbuatan melawan hukum sebesar Rp. 952.000.000,- (sembilan ratus lima puluh dua juta rupiah);
 - Pencemaran nama baik sebesar Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah) yang dapat ditagih dengan seketika dan sekaligus selambat-lambatnya 8 (delapan) hari setelah keputusan diucapkan;
- Menyatakan tanah bekas galian sirtu seluas 12.000 M2 (1,2 Ha) yang terletak di Perumahan Taman Narogong Indah RW. 015 Bojong Rawa Lumbu, Bekasi Timur, Bekasi, Jawa Barat, adalah merupakan tanah/kaveling efektif untuk dibangun perumahan;
- Menyatakan keputusan ini dapat dijalankan terlebih dahulu meskipun ada bantahan, banding atau kasasi;
- Ex aequo et bono;

Dalam Kompensi dan Rekompensi :

- Menghukum para penggugat Kompensi/para Tergugat Rekompensi untuk membayar biaya-biaya perkara;

bahwa terhadap gugatan tersebut Pengadilan Negeri Jakarta Timur telah mengambil putusan, dengan putusannya tanggal 6 April 1993 No. 237/Pdt.G/1992/PN.Jkt.Tim., yang amarnya berbunyi sebagai berikut :

DALAM KOMPENSI :

DALAM EKSEPSI :

- Menolak eksepsi Tergugat ;

DALAM PROVISI :

- Menolak provisi yang diajukan para Penggugat;

DALAM POKOK PERKARA :

- Menolak gugatan para Penggugat untuk seluruhnya;

DALAM REKOMPENSI :

- Mengabulkan gugatan Penggugat untuk sebagian;
- Menghukum para Tergugat (Tergugat 1 s/d 34) secara tanggung renteng untuk membayar ganti rugi atas perbuatan hukum sebesar Rp. 34.000.000,- (tiga puluh empat juta rupiah) yang dapat ditagih dengan seketika dan sekaligus selambat-lambatnya 8 (delapan) hari setelah putusan diucapkan;
- Menyatakan tanah bekas galian sirtu seluas 12 000 M2 (1,2 Ha) yang terletak di Perumahan Taman Narogong Indah RW. 015, Bojong Rawa Lumbu, Bekasi Timur, Bekasi, Jawa Barat, adalah merupakan tanah/kaveling efektif untuk dibangun perumahan;
- Menolak gugatan Penggugat untuk yang selebihnya;
- Menghukum para Tergugat untuk membayar biaya perkara yang besarnya nihil;

putusan mana dalam tingkat banding atas permohonan para Penggugat telah diperbaiki oleh Pengadilan Tinggi Jakarta dengan putusannya tanggal 7 Pebruari 1994 No. 496/PDT/1993/PT.DKI., yang amarnya berbunyi sebagai berikut :

- Menerima permohonan banding para Pembanding/para Penggugat tersebut;

- Memperbaiki putusan Pengadilan Negeri Jakarta Timur tanggal 6 April 1993 No. 237/Pdt/G/1992/PN. Jakarta Timur, sehingga amar lengkapnya sebagai berikut :

DALAM KONPENSI :

DALAM EKSEPSI :

- Menolak eksepsi Terbanding/Tergugat;

DALAM PROVISI :

- Menolak provisi yang diajukan para Pembanding/para Penggugat;

DALAM POKOK PERKARA :

- Menolak gugatan para Pembanding/para Penggugat;

DALAM REKONPENSI :

- Menerima gugatan Terbanding/Penggugat dalam Rekonpensi/Tergugat dalam Konpensi untuk sebagian;
- Menyatakan para Pembanding/para Tergugat dalam Rekonpensi/Penggugat dalam Konpensi telah melakukan perbuatan melawan hukum;
- Menyatakan tanah bekas galian sirtu seluas 12.000 M² (1,2 Ha) yang terletak di Perumahan Taman Narogong Indah RW. 015 Bojong Rawa Lumbu, Bekasi Timur, Bekasi, Jawa Barat, adalah merupakan tanah/kaveling efektif untuk dibangun perumahan;
- Menghukum para Pembanding/para Tergugat dalam Rekonpensi/Penggugat dalam Konpensi (para Pembanding/para Tergugat 1 s/d 34) secara tanggung renteng untuk membayar ganti rugi atas perbuatan melawan hukum sebesar Rp. 34.000.000,- (tiga puluh empat juta rupiah) harus dibayar lunas 8 (delapan) hari setelah putusan mempunyai kekuatan tetap;
- Menolak gugatan Terbanding/Penggugat dalam Rekonpensi/Tergugat dalam Konpensi untuk selebihnya;
- Menghukum para Pembanding/para Penggugat dalam Konpensi/para Tergugat dalam Rekonpensi membayar biaya perkara dalam kedua tingkat peradilan, yang untuk tingkat peradilan banding ditetapkan sebesar Rp. 25.000,- (dua puluh lima ribu rupiah);

bahwa sesudah putusan terakhir ini diberitahukan kepada para Penggugat-Pembanding pada tanggal 27 Mei 1994 kemudian terhadapnya oleh para

Penggugat-Pembanding dengan perantaraan kuasanya berdasarkan surat kuasa khusus tanggal 6 Juni 1994 diajukan permohonan kasasi secara lisan pada tanggal 8 Juni 1994 sebagaimana ternyata dari akte permohonan kasasi No. 26/Tim/94-Kas.274/Pdt/G/1992/PN.Jkt.Tim. yang dibuat oleh Panitera/Sekretaris Pengadilan Negeri Jakarta Timur, permohonan mana kemudian disusul oleh memori kasasi yang memuat alasan-alasan yang diterima di Kepaniteraan Pengadilan Negeri tersebut pada tanggal 21 Juni 1994;

bahwa setelah itu oleh Tergugat-Terbanding yang pada tanggal 7 Juli 1994 telah diberitahu tentang memori kasasi dari para Peggugat-Pembanding diajukan jawaban memori kasasi yang diterima di Kepaniteraan Pengadilan Negeri Jakarta Timur pada tanggal 18 Juli 1994;

Menimbang, bahwa permohonan kasasi a quo beserta alasan-alasannya telah diberitahukan kepada pihak lawan dengan saksama diajukan dalam tenggang waktu dan dengan cara yang ditentukan dalam Undang-Undang, maka oleh karena itu permohonan kasasi tersebut formal dapat diterima;

Menimbang, bahwa keberatan-keberatan yang diajukan oleh para pemohon kasasi dalam memori kasasinya tersebut pada pokoknya ialah :

1. bahwa judex facti telah salah menerapkan hukum acara yaitu kesimpulan-kesimpulan yang diambil tidak berdasarkan pada pembuktian yang diajukan dalam persidangan sebagaimana tercantum dalam berita acara. Hal tersebut terlihat dari pertimbangan Pengadilan Negeri : “..... walau para Peggugat menyatakan bukti T-9 dan T-10 diterbitkan Bapeda atas permintaan Tergugat, namun sepanjang sidang tidak ternyata, para Peggugat membuktikan hal tersebut”.
Dengan memperhatikan pertimbangan tersebut, judex facti juga telah keliru menerapkan beban pembuktian yaitu mengenai apakah site plan (bukti T-9 dan T-10) diterbitkan atas permintaan termohon kasasi atau tidak, bagaimana mungkin para pemohon kasasi ?. Padahal termohon kasasilah yang lebih mungkin membuktikan bahwa site plan itu terbit atas permintaannya atau tidak atas permintaannya;
2. bahwa judex facti tidak mempertimbangkan dengan seksama bukti-bukti yang diajukan baik oleh para pemohon kasasi (bukti P-10 s/d P-14) maupun oleh termohon kasasi di Pengadilan Tinggi dan terus langsung menyatakan bahwa pertimbangan Pengadilan Negeri sudah tepat dan benar dalam putusannya, oleh karena itu putusan judex facti haruslah dibatalkan karena kurang cukup dipertimbangkan;
3. bahwa putusan Pengadilan Negeri banyak memuat kesalahan-kesalahan redaksional, antara lain dalam penyebutan bukti-bukti yang

seharusnya merupakan bukti termohon kasasi (dalam hal ini bukti-bukti yang seharusnya T-7, T-8, T-9 dan T-10 pada pertimbangan Pengadilan Negeri halaman 19).

Selain itu gugatan rekompensi dari termohon kasasi telah salah diajukan kepada para pemohon kasasi, seharusnya gugatan tersebut diajukan kepada media massa yang memberitakan kasus para pemohon kasasi dan termohon kasasi;

4. bahwa *judex facti* memberikan penilaian dan pendapat hukum yang berlebihan terhadap bukti T-25 (surat Pengurus RW. 015) yang diajukan termohon kasasi, sebaliknya sama sekali tidak memberikan penilaian dan pendapat hukum terhadap bukti P-13 dan P-14 (surat Pengurus RW. 017 dan 014) yang diajukan para pemohon kasasi. Padahal ketiganya kedudukannya sama sebagai surat Pengurus RW.;
5. bahwa *judex facti* telah salah menerapkan hukum yaitu keberadaan brosur (bukti P-1) telah diakui oleh termohon kasasi, sehingga terbukti secara sah menurut hukum bahwa termohon kasasi telah menjanjikan "Fasilitas Pemancingan dan Rekreasi" kepada para pemohon kasasi dan konsumen lainnya. Namun hal ini tidak ternyata dalam pertimbangan Pengadilan Negeri. Sesuai dengan ketentuan pasal 1339 KUH.Pdt. brosur (bukti P-3) in casu merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Perjanjian Pendahuluan Pembelian Rumah (bukti P-3). Ditinjau dari segi kepatutan apabila termohon kasasi beritikad baik seharusnya ia memenuhi janji-janjinya yang dituangkan dalam brosur. Karena para pemohon kasasi tertarik membeli rumah-rumah yang ditawarkan termohon kasasi tersebut karena adanya Fasilitas Pemancingan dan Rekreasi. Dengan demikian para pemohon kasasi merasa ditipu oleh brosur-brosur (bukti P-1) yang diterbitkan termohon kasasi tersebut;
6. bahwa *judex facti* telah salah dalam menerapkan hukum yaitu jika *judex facti* mau "membaca" site plan tahun 1986 (bukti T-9) dengan teliti, maka akan terlihat bahwa pada site plan tersebut memang tidak ada "Fasilitas Pemancingan dan Rekreasi". Termohon kasasi mengetahui site plan (bukti T-9) itu sebagai demikian, tetapi ia toch membuat, mengedarkan dan menyampaikan brosur (bukti P-1) yang mencantumkan didalamnya "Fasilitas Pemancingan dan Rekreasi" (itikad buruk termohon kasasi). Perbuatan termohon kasasi itu (bukti T-9) bukanlah unsur yang memaksa termohon kasasi untuk cidera janji, tetapi ia sengaja melanggar persetujuan/ijin yang diberikan Pemda/Bappeda dengan menjanjikan pada pihak lain sesuatu (Fasilitas Pemancingan dan Rekreasi) untuk tujuan meningkatkan usahanya dengan membohongi para langganan.

Dengan demikian bukti T-9 tidak merupakan unsur paksaan menurut hukum yang dapat membebaskan cedera janji termohon kasasi, bahkan dengan sengaja telah melanggar site plan yang ditetapkan Pemda/Bappeda Bekasi.

Demikian pula dengan bukti T-10 tidak merupakan keadaan memaksa yang menurut hukum dapat membebaskan termohon kasasi dari perilaku wanprestasi.

Disamping itu judex facti telah keliru dalam memberikan pendapat hukumnya mengenai kata-kata "Mengetahui/Menyetujui" pada site plan tersebut (bukti T-9 dan T-10).

Majelis juga telah keliru dalam menafsirkan kalimat "Site plan pembangunan perumahan agar terlebih dahulu mendapat persetujuan/pengesahan dari Bupati KDH Tk. II Bekasi cq. Bappeda Tk. II Bekasi", pada bukti T-26 dan P-10.

Bagaimana mungkin suatu persetujuan/pengesahan akan diberikan oleh pejabat yang berwenang, jika termohon kasasi tidak memintanya terlebih dahulu kepada Pemda/Bappeda Bekasi;

7. bahwa judex facti telah salah dalam menerapkan hukum yaitu para pemohon kasasi sama sekali tidak bermaksud untuk menghina termohon kasasi melalui berita di koran atau media lainnya.

Pemberitaan itu merupakan wewenang media/koran-koran yang bersangkutan itu sendiri. Lagi pula berita tersebut telah dikonfirmasi kepada termohon kasasi, dan termohon kasasi pun juga telah menggunakan hak jawabnya, yang juga telah dimuat dalam koran atau media yang bersangkutan. Justru dengan termuatnya permasalahan para pemohon kasasi dan termohon kasasi di koran, masyarakat banyak diingatkan terhadap praktek-praktek yang tidak baik, akan hal-hal yang dijanjikan dalam brosur tidaklah selalu sesuai dengan kenyataanya;

Menimbang, bahwa pemohon kasasi :

1. HENDRI SUPRIYANTO (pemohon kasasi 12), 2. WAWAN JUARDI (pemohon kasasi 15), 3. MASRUDIN (pemohon kasasi 16), 4. NOFRI YENNI (pemohon kasasi 17), 5. ENCEP RUBIAT (pemohon kasasi 18), 6. LILI GUNARI (pemohon kasasi 19), 7. SUNGKONO (pemohon kasasi 29), 8. M. DJIHADI WAHAB (pemohon kasasi 30), dan 9. BARYATI ENDAH LESTARI (pemohon kasasi 31), berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal 8 Agustus 1994 serta Akta Permohonan Pencabutan Kasasi tanggal 8 Agustus 1994 yang dibuat oleh Panitera/Sekretaris Pengadilan Negeri Jakarta Timur yang isinya para pemohon kasasi mohon untuk

mencabut kembali permohonan kasasinya yang telah diajukan pada tanggal 8 Juni 1994 terhadap putusan Pengadilan Tinggi Jakarta tanggal 7 Pebruari 1994 No. 495/Pdt/1993/PT.DKI. dan putusan Pengadilan Negeri Jakarta Timur tanggal 6 April 1993 No. 237/Pdt/G/1992/PN.Jkt.Tim. dalam perkara tersebut diatas;

Menimbang, bahwa permohonan untuk mencabut kembali ini diajukan oleh para pemohon kasasi tersebut diatas dan diterima oleh Mahkamah Agung sebelum perkara kasasinya diputus oleh Mahkamah Agung, maka berdasarkan pasal 49 ayat 1 Undang-Undang No. 14 tahun 1985 permohonan untuk mencabut kembali permohonan kasasinya tersebut dapat dikabulkan;

Menimbang, bahwa terlepas dari keberatan-keberatan kasasi tersebut, judex facti telah salah menerapkan hukum, dengan pertimbangan sebagai berikut :

- bahwa judex facti telah keliru dalam mengambil kesimpulan mengenai dasar gugatan para Penggugat asal/pemohon kasasi;
- bahwa dasar gugatan para Penggugat asal adalah brosur yang dipergunakan oleh Tergugat asal/termohon kasasi dalam mempromosikan perumahan yang dibangun oleh tergugat asal (bukti P-1) sehingga para konsumen/para pemohon kasasi/para Penggugat asal tertarik untuk membeli;
- bahwa pada hakekatnya Tergugat asal/termohon kasasi mengakui mereka telah menerbitkan brosur tersebut dalam rangka pemasaran perumahan;
- bahwa dari semula dalam Site Plan yang akan dibangun oleh Tergugat asal dan sudah disetujui oleh Pemerintah Daerah setempat, tidak pernah ada rencana pemancingan/rekreasi karena sarana itu bukan merupakan fasilitas umum atau fasilitas sosial, sehingga developer/Tergugat asal tidak wajib untuk membangunnya;
hanya karena dalam kawasan perumahan tersebut ada lubang besar bekas galian yang tergenang oleh air maka Tergugat asal/termohon kasasi menjadikan lubang besar air tersebut sebagai sarana promosi yang dicetak dalam brosur promosi;
- bahwa cara-cara promosi yang berlebihan ini yang dapat memberikan harapan-harapan kepada para calon pembeli rumah, sudah dikonstatir oleh Asisten II Menteri Negara Perumahan Rakyat dalam suratnya kepada Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup (bukti T-23 dan T-24);
- bahwa dengan adanya promosi yang berlebihan ini yang ternyata dari semula memang tidak akan dipenuhi, maka dapat dimengerti

- kekecewaan yang timbul dalam hati masing-masing pembeli yang telah mengharapkan sarana pemancingan tersebut;
- Menimbang, bahwa akan tetapi seberapa besar nilai kekecewaan tersebut tidak diberikan perincian oleh para pemohon kasasi, sehingga ganti rugi yang dimohonkan tidak dapat dikabulkan;
 - bahwa karena sarana rekreasi pemancingan bukan merupakan fasilitas umum atau sosial maka kepada termohon kasasi/Tergugat asal sebagai Developer tidak dapat dibebankan untuk membangun fasilitas rekreasi pemancingan tersebut, sehingga gugatan para penggugat asal harus ditolak;
 - Menimbang, selanjutnya dalam rekonpensi, karena dasar gugatan Penggugat Rekonpensi adalah kerugian yang diderita olehnya disebabkan oleh pemberitaan-pemberitaan dalam berbagai surat kabar mengenai masalah yang disengketakan;
bahwa pemberitaan-pemberitaan tersebut langsung atau tidak langsung disebabkan oleh kekecewaan para Tergugat Rekonpensi sehubungan dengan promosi berlebihan dari pihak Penggugat Rekonpensi yang sudah dikonstatir oleh Kantor Menteri Negara Perumahan Rakyat dan Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup;
bahwa oleh karena mana apa yang dilakukan oleh para Tergugat Rekonpensi tidak dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum, sehingga gugatan rekonpensi harus ditolak dan putusan *judex facti* harus dibatalkan;

Menimbang, bahwa berdasarkan apa yang dipertimbangkan diatas, maka menurut pendapat Mahkamah Agung terdapat cukup alasan untuk menyatakan bahwa permohonan kasasi dari pemohon kasasi : HENDRI SUPRIYANTO dan kawan-kawan tersebut tidak dapat diterima, dan mengabulkan permohonan kasasi yang diajukan oleh pemohon kasasi : Drs. JANIZAL dan kawan-kawan tersebut, dengan membatalkan putusan Pengadilan Tinggi Jakarta tanggal 7 Pebruari 1994 No. 496/Pdt/1993/PT.DKI. dan putusan Pengadilan Negeri Jakarta Timur tanggal 6 April 1993 No. 237/Pdt/G/1992/PN.Jkt.Tim. dan Mahkamah Agung akan mengadili sendiri perkara ini yang amarnya sebagaimana yang akan disebutkan dibawah ini;

Menimbang, bahwa para pemohon kasasi/para Penggugat asal sebagai pihak yang dikalahkan dalam perkara ini, maka dihukum untuk membayar semua biaya perkara yang timbul dalam perkara ini, baik yang timbul dalam tingkat pertama dan tingkat banding maupun yang timbul dalam tingkat kasasi;

Memperhatikan pasal-pasal dari Undang-Undang No. 14 tahun 1970 dan Undang-Undang No. 14 tahun 1985 yang bersangkutan;

MENGADILI :

Menyatakan, bahwa permohonan kasasi dari pemohon kasasi :
1. HENDRI SUPRIYANTO, 2. WAWAN JUARDI, 3. MASRUDIN,
4. NOFRI YENNI, 5. ENCEP RUBIAT, 6. LILI GUNARI, 7. SUNGKONO, 8.
M. DJIHADI WAHAB, dan 9. BARYATI ENDAH LESTARI tersebut tidak dapat
diterima;

Mengabulkan permohonan kasasi dari pemohon kasasi : 1. Drs. JANIZAL,
2. SONNY JUSUF UMAR, 3. CHALIZAH, 4. EDDY KAMAL,
5. Y. SRI PURWATI, 6. HINDUN DJAMILAH, 7. YOPIE HANAFI,
8. PAIMIN, 9. DJAMIN SIMAMORA, 10. NY. YUSNIL CH. AMIR,
11. SYAIFUL TANJUNG, 12. EDI MURPHI, 13. WAWAN SUWANDANA,
14. MUNANDAR, 15. ADJI TRISULA, 16. C. INDAH, Bc.Hk.,
17. M. TAUFIK LABORAHIMA, 18. BUDI MARGA SANTIKA,
19. SUPRIATIN, 20. PURYADI, 21. WIDODO, 22. SOLATUN,
23. JUMADI, 24. WAKHIDIN, 25. H. MOHAMAD ASRI tersebut;

Membatalkan putusan Pengadilan Tinggi Jakarta tanggal 7 Pebruari 1994
No. 496/Pdt/1993/PT. DKI. dan putusan Pengadilan Negeri Jakarta Timur
tanggal 6 April 1993 No. 237/Pdt.G/1992/PN.Jkt.Tim.;

DAN DENGAN MENGADILI SENDIRI :

DALAM KONPENSI :

Dalam Eksepsi :

- Menolak eksepsi Tergugat;

Dalam Provisi :

- Menolak provisi yang diajukan para Penggugat;

Dalam Pokok Perkara :

- Menolak gugatan para Penggugat seluruhnya;

DALAM REKONPENSI :

- Menolak gugatan rekonsensi dari Penggugat Rekonsensi;

DALAM KONPENSI DAN REKONPENSI :

- Menghukum para pemohon kasasi/para Penggugat asal untuk membayar
semua biaya perkara, baik yang timbul dalam tingkat pertama sebesar
Rp. 100.000,- (seratus ribu rupiah) dan tingkat banding sebesar Rp. 25.000,-

(dua puluh lima ribu rupiah) maupun yang timbul dalam tingkat kasasi, dan dalam tingkat kasasi biaya perkara ditetapkan sebesar Rp. 50.000,- (lima puluh ribu rupiah);

Demikianlah diputuskan dalam rapat permusyawaratan Mahkamah Agung pada hari : JUM'AT, tanggal 4 APRIL 1997 dengan M. Yahya Harahap, SH. Hakim Agung yang ditunjuk oleh Ketua Mahkamah Agung sebagai Ketua Sidang, H.L. Rukmini, SH. dan Iswo, SH. sebagai Hakim-hakim Anggota, dan diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada hari : *S E L A S A*, tanggal 29 APRIL 1997 oleh Ketua Sidang tersebut, dengan dihadiri oleh H.L. Rukmini, SH. dan Iswo, SH. Hakim-hakim Anggota, dan Ny. H. Nilna Ismail, SH. Panitera-Pengganti, dengan tidak dihadiri oleh kedua belah pihak.

Hakim-hakim Anggota;

K e t u a;

ttd/. H.L. Rukmini, SH.

ttd/. M. Yahya Harahap, SH.

ttd/. I s w o, SH.

Biaya-biaya :

Panitera-Pengganti;

1. Meterai Rp. 2.000,-
2. Redaksi Rp. 1.000,-
3. Administrasi Kasasi Rp. 47.000,-

ttd/. Ny. H. Nilna Ismail, SH.

Jumlah Rp. 50.000,-

Untuk Salinan
MAHKAMAH AGUNG R.I.
Direktur Perdata,

(Robert S. Sitindjak, SH.)
NIP. : 040022657