

PERJANJIAN STANDAR SERTA PRAKTEK PERIKLANAN DAN PERLINDUNGAN KONSUMEN

1. Perjanjian Standar dan Perlindungan Konsumen

A. Pengertian dan Karakteristik Perjanjian Standar

Didalam praktek bisnis, disamping adanya perjanjian- perjanjian seperti jual beli, sewa menyewa, tukar menukar dan lain- lain, seperti yang diatur dalam KUH Perdata, juga ada jenis perjanjian lainnya yang bernama perjanjian standar atau perjanjian baku yang belum atau tidak diatur dalam KUH Perdata. Perjanjian standar ini tumbuh dalam praktek masyarakat, mengingat memang masyarakat sendiri menghendaki kehadirannya.

Istilah perjanjian baku adalah merupakan terjemahan dari Bahasa Belanda yaitu *standard contract*. Sedangkan hukum Inggris menhyebutkan sebagai *standard form of contract*. Dalam hal ini di Indonesia, Mariam Darus Badruzaman menterjemahkan dengan istilah perjanjian baku. Baku berarti patokan, acuan. Jadi perjanjian baku menurut definisi beliau adalah perjanjian yang isinya dibakukan dan dituangkan dalam bentuk formulir.

Disamping rumusan diatas, pengertian perjanjian baku juga diberikan oleh ahli hukum lainnya, seperti Hodius merumuskan perjanjian baku sebagai konsep-konsep janji-janji tertulis, disusum tanpa membicarakan isinya dan lazimnya dituangkan ke dalam sejumlah tak terbatas perjanjian yang sifatnya tertentu.

Sudaryatmo menyatakan bahwa perjanjian baku mempunyai karakteristik sebagai berikut :

1. Perjanjian dibuat secara sepihak oleh mereka yang posisinya relatif lebih kuat dari konsumen .
2. Konsumen sama sekali tidak dilibatkan dalam menentukan isi perjanjian.

3. Dibuat dalam bentuk tertulis dan masal.
4. Konsumen terpaksa menerima isi perjanjian karena didorong oleh kebutuhan.

Tumbuh dan berkembangnya perjanjian standar dalam masyarakat adalah dalam rangka efisiensi, baik dari segi waktu maupun biaya, karena transaksi bisnis yang akan dibuatkan perjanjian standar itu dilakukan secara berulang-ulang dan terus menerus. Ciri-ciri kehidupan masyarakat yang modern ditandai dengan adanya kecenderungan mendapatkan pelayanan jasa secara praktis, efisien dan efektif. Sejalan dengan cerminan kehidupan masyarakat modern itu, pelaksanaan perjanjian jual beli, pelayanan kredit oleh pihak bank, atau pembeli polis asuransi, telah dilingkupi berbagai perjanjian baku.

Perjanjian standar yang beredar dalam masyarakat, dalam pandangan banyak pihak, masih banyak yang merugikan masyarakat dengan klausula baku (standar) yang ada didalamnya. Isi perjanjian standar umumnya berat sebelah, dan lebih banyak menguntungkan si pembuatnya. Dalam berbagai kegiatan bisnis, baik di bidang asuransi, perhotelan, perbankan, jual beli rumah, dan praktek sewa beli, banyak mempergunakan perjanjian standar. Pihak penyusun kontrak/perjanjian dengan persyaratan- persyaratannya mempunyai kedudukan yang lebih kuat bila dibandingkan dengan pihak lain yang pada umumnya berada pada posisi lemah. Pihak lainnya atau pihak lawan biasanya tidak ada pilihan lain dan kaan menerima begitu saja syarat-syarat yang diajukan oleh penyusun kontrak.

Terkait dengan perjanjian standar ini, Mariam Darus Badruzaman banyak mengutip pendapat-pendapat dari para sarjana asing yaitu : Pendapatnya Pitlo, Sluijter, maupun Stein. Pitlo mengemukakan perjanjian baku atau standar ini adalah suatu perjanjian paksa (*dwang contract*), karena kebebasan pihak-pihak yang dijamin oleh Pasal 1338 ayat 1 Kitab Undang-Undang Hukum

Perdata (KUH Perdata) sudah dilanggar. Pihak yang lemah (debitur) terpaksa menerima hal ini sebab mereka tidak mampu berbuat lain. Terhadap perbuatan, dimana kreditur secara sepihak menentukan isi perjanjian baku atau standard, menurut Sluijter bukanlah merupakan perjanjian, sebab kedudukan pengusaha (kreditur) dalam perjanjian tersebut bagaikan pembentuk undang-undang swasta, sehingga syarat tersebut merupakan undang-undang, bukan perjanjian. Dalam pada itu Stein mengemukakan bahwa dasar berlakunya perjanjian standard ini adalah *de fictie van will of vertrouwen*. Jadi tidak ada kebebasan kehendak yang sungguh-sungguh pada pihak-pihak dan kesepakatan yang ada merupakan kesepakatan yang diam-diam, dalam artian bisa jadi pihak debitur tidak mengetahui akan isi dan maksud dari perjanjian, namun dapat diterimanya begitu saja dan telah dianggap sepakat.

Baik dari segi terjadi maupun berlakunya, menurut Mariam Darus Badruzaman, perjanjian-perjanjian standar dapat digolongkan pada Perjanjian Standar Umum dan Perjanjian Standar Khusus. Yang dinamakan Perjanjian Standar Umum ialah perjanjian yang bentuk dan isinya telah dipersiapkan terlebih dahulu oleh kreditur (seperti perjanjian kredit bank) lantas kemudian disodorkan pada debitur. Formil debitur menyetujuinya, dan materil debitur "terpaksa" menerimanya. Hanya persesuaian kehendak yang ditetapkan pemerintah, seperti akta jual beli model 115672728, baik adanya dan berlakunya perjanjian ini untuk para pihak ditetapkan secara sepihak oleh pemerintah, dilihat dari bentuknya sebagai perjanjian maka seakan-akan disini terdapat unsure konsensualisme padahal sebenarnya sama sekali tidak ada.

B. Klausula Eksonerasi Dalam Perjanjian Standar (Baku)

Syarat perjanjian standar atau baku yang sangat menonjol yang perlu mendapat perhatian khusus adalah yang berkaitan

dengan pembatasan tanggung jawab kreditur atau disebut Klausula Eksonerasi. Pencantuman Klausula Eksonerasi didalam perjanjian standar atau baku dimaksudkan untuk mengurangi atau bahkan meniadakan resiko-resiko tertentu yang mungkin muncul dikemudian hari. Dengan penambahan klausula eksonerasi tersebut, menunjukkan semakin kuatnya kedudukan kreditur yang sebenarnya sudah kuat walaupun tanpa pencantuman klausula tersebut.

Disini tampak bahwa perjanjian baku atau standard bersifat missal, dimana perjanjian baku atau standard tersebut diperuntukkan bagi setiap debitur atau konsumen yang melibatkan diri dalam perjanjian baku, tanpa memperhatikan perbedaan kondisi konsumen yang satu dengan yang lain. Debitur hanya memungkinkan bersikap menerima atau tidak menerima sama sekali, sedangkan kemungkinan untuk mengadakan perubahan isi perjanjian tersebut sama sekali tidak ada.

Klausula Eksonerasi ialah syarat yang secara khusus membebaskan pengusaha dari tanggung jawab dari akibat yang merugikan, yang timbul dari pelaksanaan perjanjian. Dalam hubungan dengan klausula eksonerasi, Rijken mengatakan bahwa klausula eksonerasi adalah klausula yang dicantumkan didalam suatu perjanjian dengan mana satu pihak menghindarkan diri untuk memenuhi kewajibannya dengan membayar ganti rugi seluruhnya atau terbatas, yang terjadi karena ingkar janji atau perbuatan melawan hukum.

Klausula eksonerasi dapat berasal dari rumusan pengusaha secara sepihak dan dapat juga berasal dari rumusan pasal undang-undang. Klausula eksonerasi rumusan pengusaha membebaskan pembuktian pada konsumen dan menyatakan dirinya tidak bersalah dan inilah yang menyulitkan konsumen. Klausula eksonerasi rumusan undang-undang membebaskan pembuktian pada pengusaha eksonerasi biasa terdapat didalam suatu perjanjian standar yang bersifat sepihak.

Tujuan utama klausula eksonerasi ialah mencegah pihak konsumen merugikan kepentingan pengusaha. Untuk menghindari kemungkinan timbul kerugian itu, pengusaha menciptakan syarat baku yang disebut Eksonerasi. Dalam suatu perjanjian standar, dapat dirumuskan klausula eksonerasi karena keadaan memaksa, karena perbuatan pihak-pihak dalam perjanjian. Perbuatan pihak-pihak ini dapat mengenai kepentingan pihak kedua dan pihak ketiga. Dengan demikian, ada tiga kemungkinan eksonerasi yang dapat dirumuskan dalam syarat-syarat perjanjian yaitu :

1. Eksonerasi karena keadaan memaksa.

Kerugian yang ditimbulkan karena keadaan memaksa bukan tanggung jawab pihak-pihak, tetapi dalam syarat-syarat perjanjian dapat dibebankan kepada konsumen, pengusaha dibebaskan dari tanggung jawab.

2. Eksonerasi karena kesalahan pengusaha yang merugikan pihak kedua.

Kerugian yang timbul karena kesalahan pengusaha seharusnya menjadi tanggung jawab pengusaha. Hal ini dapat terjadi karena tidak baik atau lalai melaksanakan kewajiban terhadap pihak kedua. Tetapi dalam syarat-syarat perjanjian, kerugian dibebankan pada konsumen.

3. Eksonerasi karena kesalahan pengusaha yang merugikan pihak ketiga.

Kerugian yang timbul karena kesalahan pengusaha seharusnya menjadi tanggung jawab pengusaha. Tetapi dalam syarat-syarat perjanjian, kerugian yang timbul dibebankan pada pihak kedua yang ternyata menjadi beban pihak ketiga. Dalam hal ini pengusaha di bebaskan dari tanggung jawab, termasuk juga terhadap tuntutan pihak ketiga.

Walaupun pengusaha mempunyai kebebasan merumuskan dan memberlakukan syarat atau klausula eksonerasi. Pembatasan oleh

undang-undang dan kesusilaan serta peranan hakim dalam menguji klausula eksonerasi tidak dapat diabaikan. Keberlakuan eksonerasi dapat dikontrol melalui nilai-nilai Pancasila dan rasa keadilan masyarakat Indonesia.

C. Pengaturan Perjanjian Standar (Baku) Dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen

Dalam perjanjian standar (baku) pada umumnya terdapat klausula standar (baku) yang dirumuskan secara sepihak oleh si penyusun perjanjian. Yang menjadi pusat perhatian atau sorotan banyak pihak adalah klausula baku perjanjian baku (standar) yang mengandung klausula eksonerasi. Tidak semua klausula baku suatu perjanjian standar mengandung klausula eksonerasi.

Adanya klausula eksonerasi dari suatu perjanjian standar (baku) seperti disampaikan diatas telah menempatkan konsumen pada posisi atau kedudukan yang lemah. Praktek perjanjian baku telah menimbulkan kecenderungan terjadi eksploitasi dari pihak yang kuat kepada pihak yang lemah. Di Belanda, tempat KUH Perdata dibuat untuk mencegah terjadinya eksploitasi dari pihak kuat kepada pihak lemah dalam perjanjian baku, maka pemerintah Belanda mengaturnya dalam KUH Perdata baru.

Kedudukan hukum perjanjian tidak lagi sepenuhnya masuk dalam lapangan Hukum Privat. Hukum Perjanjian selain berdimensi privat, dalam hal isinya menyangkut kepentingan hajat hidup orang banyak, juga berdimensi public. Untuk melindungi kepentingan masyarakat/konsumen dalam perjanjian baku, harus ada campur tangan pemerintah. Dalam KUH Perdata Baru Belanda, soal perjanjian baku diatur dalam Pasal 6.5.2. dan Pasal 6.5.3. yang isinya sebagai berikut :

1. Bidang-bidang usaha yang dapat menggunakan perjanjian baku ditentukan dengan peraturan.

2. Perjanjian baku dapat ditetapkan, diubah dan dicabut jika disetujui Menteri Kehakiman, melalui panitia yang ditentukan untuk itu. Cara menyusun dan cara kerja panitia diatur dalam undang-undang.
3. Penetapan, perubahan dan pencabutan perjanjian baku hanya mempunyai kekuatan, setelah ada persetujuan raja dan keputusan Raja mengenai hal itu, diletakkan dalam Berita Negara.
4. Perjanjian baku dapat dibatalkan, jika pihak kreditur mengetahui atau seharusnya mengetahui pihak debitur tidak akan menerima perjanjian baku jika ia mengetahui isinya.

Mengingat keberadaan perjanjian baku dalam praktek perdagangan sering menempatkan konsumen sebagai korban ketidakadilan, karena isinya berat sebelah, maka untuk melindungi kepentingan masyarakat luas/konsumen, sudah selayaknya keberadaan perjanjian baku diatur dalam suatu undang-undang, atau setidaknya diawasi oleh pemerintah. Untuk itu, pemerintah Indonesia telah mengatur masalah perjanjian baku dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Perjanjian baku diatur dalam Pasal 18 UU Perlindungan Konsumen yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut :

1. Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian apabila :
 - a. Menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha.
 - b. Menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen.
 - c. Menyatakan bahwa pelaku usaha menolak penyerahan uang yang dibayarkan atas barang dan/atau jasa yang dibeli konsumen.
 - d. Menyerahkan pemberian kuasa dari konsumen kepada pihak

pelaku usaha yang baik secara langsung maupun tidak langsung untuk melakukan segala tindakan sepihak yang berkaitan dengan barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran.

- e. Mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen.
 - f. Memberikan hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi obyek jual beli jasa.
 - g. Menyataka tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau pengubahan lanjutan yang dibuat secara sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya.
 - h. Menyatakan bahwa konsumen memberi kuasa kepada pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai, atau hak jaminan terhadap barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran.
2. Pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula baku yang letak atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca dengan jelas atau yang pengungkapannya sulit dimengerti.
 3. Setiap klausula baku yang telah ditetapkan oleh pelaku usaha pada dokumen atau perjanjian yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dinyatakan, batal demi hukum.
 4. Pelaku usaha wajib menyelesaikan klausula baku yang bertentangan dengan undang-undang ini.

Selain melalui regulasi, perlindungan konsumen dalam perjanjian baku juga dapat dilakukan oleh lembaga peradilan. Para hakim, dapat mempergunakan lembaga itikad baik (Pasal 1338 KUH Perdata), kepatutan dan kebiasaan (Pasal 1339 KUH Perdata) serta penyalahgunaan keadaan sebagai indikator untuk mengawasi

perjanjian baku. Dan yang tidak kalah penting melindungi konsumen dalam perjanjian baku, adalah dengan menegakkan etika profesi konsultan hukum dan notaris. Bagaimanapun juga, lahirnya perjanjian baku tidak lepas dari andil konsultan hukum dan notaris. Sudah waktunya, dalam memberikan nasihat kepada kliennya, para konsultan hukum dan notaris, secara moral juga bertanggung jawab untuk memberikan advis dengan tetap mengutamakan nilai-nilai keadilan.

2. Praktek Periklanan Dan Perlindungan Konsumen

A. Pengertian dan Fungsi Iklan

Peranan iklan tidak dapat dipungkiri demikian erat kaitannya dengan pemasaran suatu produk dan keputusan konsumen. Dalam memasarkan suatu produk, pelaku usaha (produsen) salah satu caranya dengan mengiklankan produk tersebut. Dalam mewujudkan produk yang kompetitif dipasaran, peran periklanan akan semakin besar. Iklan yang dibuat oleh perusahaan periklanan diharapkan mampu memberikan kepuasan, baik bagi pengiklan (produsen, distributor, supplier, retailer), maupun bagi konsumen si pemakai akhir dari produk barang dan/atau jasa yang diiklankan tersebut.

Iklan tampaknya merupakan hal yang dapat dilihat, didengar, ditonton dimana saja di tempat-tempat tertentu. Ciri yang tampak dari suatu iklan adalah bersifat merayu dan berusaha untuk memikat khalayak umum dan mempunyai kemampuan menembus situasi dan kondisi yang semula sukar dijangkau. Iklan mempunyai daya pikat yang tinggi dan dapat mengakibatkan konsumen menjadi tergantung pada suatu produk. Disamping itu, suatu hal yang tidak dapat dipungkiri bahwa iklan dapat menyebabkan konsumen mempunyai perilaku konsumtif.

Terkait dengan pengertian iklan, ada beberapa pendapat yang memberikan batasan tentang iklan sebagai berikut :

1. Bob Widyahartono

Periklanan (iklan) didefinisikan sebagai suatu komunikasi yang tidak personal (*non personal communication*) yang diarahkan pada sidang pembaca, penonton, pendengar yang dijadikan sasaran (*target audience*) untuk menyajikan dan memajukan (*presentand promote*) produk-produk, gagasan-gagasan dan jasa-jasa.

2. Tams Djajakusumah

Iklan sebagai salah satu bentuk spesialisasi publisistik yang bertujuan untuk mempertahankan suatu pihak yang menawarkan sesuatu dengan pihak lain yang membutuhkan.

3. Peraturan Menteri Kesehatan RI No. 329 Tahun 1976 (Pasal 1 butir 13)

Menegaskan bahwa iklan adalah usaha dengan cara apapun untuk meningkatkan penjualan, baik secara langsung maupun tidak langsung.

4. Undang-Undang No. 21 Tahun 1982 (Pasal 2 angka (2))

Merumuskan iklan sebagai usaha jasa yang disatu pihak menghubungkan produsen barang dan/atau jasan dengan kebutuhan konsumen, dan dilain pihak menghubungkan pencetus gagasan dengan penerima gagasan.

5. Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 Pasal 1 Angka 16 Tentang Pangan, menyatakan 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.

Begitu beragamnya pihak memberikan pengertian tentang iklan, namun sangat disayangkan sekali belum ada undang-undang tentang iklan yang mengatur tentang hal tersebut. Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen sama sekali tidak memberikan batasan atau pengertian tentang Iklan. Tata karma dan tata cara periklanan Indonesia dalam pengertian- pengertian pokoknya menyatakan, iklan adalah segala bentuk pesan menciptakan keuntungan yang berarti bagi perusahaan.

Sesungguhnya bila dilihat dari segi pengertian bagi iklan seperti disampaikan diatas, maka ada 2 (dua) fungsi pokok dari iklan, yaitu :

1. Sebagai sarana pemasaran produk

Fungsi pemasaran adalah fungsi untuk memenuhi permintaan para pemakai ataupun pembeli terhadap barang-barang ataupun jasa serta gagasan yang diperlakukannya. Jika tanpa iklan, maka untuk memasarkan tentang produk memerlukan cara-cara seperti salesman promotion atau *personal selling*. Ringkasnya fungsi pemasaran adalah fungsi untuk menjual informasi tentang barang, jasa, dan gagasan melalui media dengan membayar ruang dan waktu sebagai tempat lewatnya pesan dari komunikator kepada komunikan (Khalayak) sasaran.

Sebagai sarana pemasaran, iklan berfungsi :

- a. Mengidentifikasi produk dan menjelaskan perbedaannya dengan produk lainnya.
- b. Mengkomunikasikan informasi mengenai produk.
- c. Mengajukan percobaan produk baru secara bertahap dan akhirnya tetap bagi pembeli dan para pemakainya.
- d. Merangsang penyebaran dan akhirnya berakibat peningkatan penggunaan produk.
- e. Membangun rasa cinta dan dekat pada produk sehingga konsumen terus menerus merasa terikat dalam jangka waktu lama (Alo Liliweri, 1992; h. 19).

2. Sebagai sarana informasi produk

Konsumen sebelum pada keputusan untuk membeli, terlebih dahulu perlu mengetahui tentang hal ikhwal dari produk itu, yang kesemuanya dapat diperoleh melalui iklan dari produk tersebut. Sebagai sarana informasi, iklan berfungsi :

- a. Memberikan penerangan dan informasi tentang suatu barang, jasan, gagasan yang lebih diketahui oleh suatu

pihak dan dijual kepada pihak yang lain agar ikut mengetahuinya.

- b. Memberi pesan yang berbau pendidikan, dalam arti mempunyai efek jangka panjang, mengedepankan suatu gagasan.
- c. Berusaha menciptakan pesan-pesan yang bersifat menghibur agar dinikmati khalayaknya.
- d. Mempengaruhi khalayak untuk dekat, rasa selalu membeli dan memakai produk secara tetap dalam waktu lama.

Dalam iklan yang baik dan bertanggung jawab, informasi/keterangan mengenai suatu barang itu menjadi suatu hal yang sangat penting bagi konsumen, sebab dengan adanya informasi/keterangan yang jujur dan jelas serta tidak berbelit-belit, konsumen dapat mengetahui dengan pasti beberapa hal yaitu :

- a. Apakah manfaat sebenarnya dari barang yang dibelinya. Hal ini berkaitan dengan hak seorang konsumen untuk mendapatkan keputusan yang optimal dari suatu barang.
- b. Bagaimana cara kerja barang yang dibelinya. Hal ini berkaitan dengan apa yang harus dan tidak harus atau apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan konsumen terhadap barang yang dibelinya sehingga barang tersebut awet, tahan lama dan bisa digunakan sesuai fungsinya.
- c. Seberapa jauhkah barang yang dibelinya itu mampu benar-benar dimanfaatkan oleh konsumen dalam penggunaan sehari-hari, dalam penggunaan yang wajar dan seharusnya.
- d. Apakah biaya yang dikeluarkan oleh konsumen untuk membeli barang tersebut memang layak untuk imbalan dari manfaat yang diberikan oleh barang tersebut.

Informasi yang benar dan bertanggung jawab (*informative information*) selalu dibutuhkan orang, sebelum mengambil suatu keputusan dalam kehidupannya. Apalagi bila putusan itu harus mengabaikan sumber keuangan (gaji, upah, honor dan sebagainya) rumah tangganya. Dalam kaitan inilah putusan pilihan konsumen yang tepat (*informed choice*) untuk membeli, menunda pembelian atau membatalkan pembelian barang atau jasa yang baik dan bertanggung jawab akan membantu konsumen dalam mengelola sumber keuangan secara efisien, mendapatkan barang sesuai dengan kebutuhannya.

B. Kode Etik dan Hukum Yang Mengatur Iklan

Perkembangan dunia iklan yang demikian pesat, menyebabkan tumbuhnya berbagai organisasi seperti biro-biro iklan yang berfungsi sebagai penghubung antara produsen (pengiklan) dan media massa penyiar iklan. Disamping itu, satu hal positif yang patut di catat, yaitu munculnya organisasi profesi periklanan, lengkap dengan kode etiknya, seperti PPPI. Sebagai organisasi periklanan, PPPI memiliki tata cara dan tata karma periklanan. Simposium Kode Etik Periklanan Indonesia yang diadakan pada tanggal 19-20 Juni 1980 di Jakarta telah melahirkan suatu pedoman bagi para pihak yang terlibat dalam proses pembuatan dan penyiaran suatu iklan yang disebut Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia.

Peristiwa ini merupakan suatu prestasi bagi bangsa Indonesia, sebab tidak semua Negara mempunyai atau memiliki aturan main sentral yang diakui oleh semua pihak yang terlibat dan juga diakui oleh pihak pemerintah. Hampir semua Negara tetangga mempunyai kode etik yang mengatur bidang-bidang tertentu, seperti surat kabar, majalah, radio, televise, dan masing-masing mempunyai Kode Etik tersendiri yang mengatur masalah iklan. Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia yang ditandatangani pada Tanggal 17 September

1981 tersebut disusun dalam Konvensi Masyarakat Periklanan Indonesia yang melibatkan berbagai pihak, yaitu :

1. ASPINDO (Assosiasi Pemrakarsa dan Penyantun Iklan Indonesia), mewakili kepentingan periklanan.
2. PPPI (Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia), mewakili biro iklan.
3. BPMS/SPS (Badan Periklanan Media Pers Nasional/Serikat Penerbit Surat Kabar), mewakili pemilik media cetak.
4. PRSSNI (Persatuan Radio Siaran Swasta Niaga Indonesia), mewakili pemilik media radio.
5. GPBSI (Gabungan Pengusaha Bioskop Seluruh Indonesia), mewakili pemilik media bioskop.
6. Direktorat Media Pers dan Grafika Departemen Penerangan Republik Indonesia, mewakili pihak Pemerintah (Ernist Katopo, 1993; h. 26).

Tata karma dan Tata Cara Periklanan Indonesia sebagai suatu Kode Etik pada dasarnya merupakan suatu pedoman moral, sehingga tidak ada ancaman sanksi hukum bagi pihak yang melanggarnya. Didalam suatu Kode Etik terkandung suatu prinsip dasar disebut prinsip mengatur diri sendiri (*self regulation*), sehingga pentaatan terhadap Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia tidak dapat dipaksakan dan sangat tergantung pada kesadaran moral seluruh pihak yang terlibat didalamnya. Meskipun tidak mengikat dan tidak ada sanksi sudah sewajarnya pihak-pihak yang terlibat dalam proses pembuatan dan penyiaran suatu iklan, dengan kesadaran tinggi untuk mematuhi seluruh rambu-rambu yang ada pada Tata Krama dan Tata Cara Periklanan tersebut.

Dalam Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia dianut prinsip atau azas umum sebagai berikut :

1. Iklan harus jujur, bertanggung jawab dan tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku.

2. Iklan tidak boleh menyinggung perasaan dan /atau merendahkan martabat agama, tata susila, adat budaya, suku dan golongan.
3. Iklan harus dijiwai oleh azas persaingan yang sehat.

Iklan tersebut harus jujur, dalam artian iklan tersebut tidak boleh menyesatkan, antara lain tidak boleh memberikan keterangan yang tidak benar, mengelabui, dan memberikan janji yang berlebihan. Bertanggung jawab maksudnya tidak boleh menyalahgunakan kepercayaan dan merugikan masyarakat. Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia tidak emmuat dan menjabarkan tanggung jawab setiap praktisi periklanan, terutama yang menyangkut aturan main proses pembuatan iklan, sampai iklan tersebut disajikan dan dipublikasikan kepada konsumen.

Selain itu, juga ditetapkan bahwa iklan tersebut tidak boleh menyinggung perasaan dan merendahkan martabat budaya bangsa, sehingga harus menggunakan bahasa yang baik dan istilah yang tepat. Selanjutnya iklan harus dijiwai oleh azas persaingan sehat, artinya dalam pembuatan dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Para pelaku usaha (pengiklan, perusahaan periklanan dan media penyiar iklan), hendaknya jangan melakukan praktek bisnis yang tidak sehat di bidang periklanan.

Kode Etik Periklanan yang berupa Tata Krama dan Tata Cara Periklanan tidak memadai lagi untuk mengakomodasi kegiatan bisnis periklanan saat ini yang semakin kompleks. Terlebih lagi sanksi bagi pelaku pelanggaran tidak dapat dipaksakan pelaksanaannya. Dengan demikian tidak salah bila dikatakan bahwa Kode Etik Periklanan tidak mampu mengatur perilaku periklanan yang menyimpang dari Kode Etik yang ada. Dengan demikian selanjutnya tidak berlebihan kalau Indonesia memerlukan kehadiran hukum Undang-Undang Periklanan yang mempunyai kekuatan hukum pasti.

Hingga saat ini Indonesia belum mempunyai Undang- Undang khusus tentang periklanan. Peraturan (hukum) yang mengatur tentang

iklan tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Adapun peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud adalah :

1. Surat Keputusan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Penerangan No. 252/Menkes/SKB/VIII/20 dan No. 122/Kep/Menpen/1980 Tentang Pengendalian dan Pengawasan Iklan Obat, Makanan, Minuman, Kosmetika, dan Alat Kesehatan. Menurut Surat Keputusan Bersama ini, Menteri Kesehatan berkewajiban mengawasi materi periklanan sesuai dengan kriteria teknis medis dan etis, sedangkan Menteri Penerangan melakukan pengawasan materi secara umum. Untuk itu selanjutnya dibentuk panitia khusus/bersama, yang keanggotaannya berasal dari dua departemen serta kalangan periklanan dan anggota masyarakat lainnya. Namun ide yang diamanatkan Surat Keputusan Bersama tersebut tidak ditindaklanjuti. Panitia yang dimaksud tidak pernah dibentuk dan konsekuensinya, surat keputusan itu tidak dapat dijadikan dasar pegangan penerbitan periklanan OMKA. Dengan dihapuskannya instansi Departemen Penerangan dalam struktur pemerintah saat ini, tampaknya amanat tersebut tinggal menjadi kenangan.
2. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan. Pasal 45 dari Peraturan Pemerintah pada pokoknya hal sebagai berikut :
 - a) Setiap orang yang memproduksi dan atau memasukkan ke dalam wilayah Indonesia pangan untuk diperdagangkan, dilarang memuat pernyataan dan atau keterangan yang tidak benar dan atau yang dapat menyesatkan dalam iklan.
 - b) Penerbit, pencetak, pemegang izin siaran radio atau televisi, agen dan atau medium yang dipergunakan untuk menyebarkan iklan, turut bertanggung jawab terhadap isi iklan yang tidak benar, kecuali yang bersangkutan telah mengambil tindakan yang diperlukan untuk meneliti kebenaran isi iklan yang

bersangkutan.

- c) Untuk kepentingan pengawasan, penerbit, pencetak, pemegang izin siaran radio atau televisi, agen dan atau medium yang dipergunakan untuk menyebarkan iklan dilarang merahasiakan identitas, nama dan alamat pemasang iklan.

Dalam hubungannya dengan masalah label dan iklan pangan maka masyarakat perlu memperoleh informasi yang benar, jelas, dan lengkap baik mengenai kuantitas, isi, kualitas maupun hal-hal yang diperlukannya mengenai pangan yang beredar di pasaran. Informasi pada label pangan atau melalui iklan sangat diperlukan bagi masyarakat agar supaya masing-masing individu secara tepat dapat menentukan pilihan sebelum membeli dan atau mengkonsumsi pangan. Tanpa adanya informasi yang jelas, maka kecurangan-kecurangan akan bisa terjadi.

Perdagangan pangan yang jujur dan bertanggung jawab bukan semata-mata untuk melindungi kepentingan masyarakat yang mengkonsumsi pangan. Melalui pengaturan yang tepat berikut sanksi-sanksi hukum yang berat, diharapkan setiap orang yang memproduksi pangan atau memasukkan pangan ke dalam wilayah Indonesia untuk diperdagangkan dapat memperoleh perlindungan dan jaminan kepastian hukum. Persaingan dalam perdagangan pangan diatur supaya pihak yang memproduksi pangan dan pengusaha iklan (perusahaan periklanan) diwajibkan untuk membuat iklan secara benar dan tidak menyesatkan masyarakat melalui pencantuman label dan iklan yang harus membuat keterangan mengenai pangan dengan jujur.

- 3. Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 dalam beberapa pasalnya mengatur tentang periklanan sebagai berikut :

- a. Produsen (pelaku usaha) dilarang memproduksi/

memperdagangkan produk yang tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam iklan atau promosi penjualan produk tersebut (Pasal 8 ayat (1) huruf f).

b. Produsen (pelaku usaha) mengiklanankan produk secara tidak benar atau seolah-olah :

1) Produk telah memenuhi/memiliki potongan harga, harga khusus, standar mutu tertentu, gaya/model tertentu, karakteristik tertentu, sejarak/guna tertentu.

2) Produk dalam keadaan baik/baru.

3) Produk tersebut mendapatkan/memiliki sponsor, persetujuan perlengkapan tertentu, keuntungan tertentu, cirri-ciri kerja/aksesoris tertentu.

4) Produk tersebut dibuat oleh perusahaan yang mempunyai sponsor, persetujuan atau afiliasi.

5) Produk tersebut tersedia.

6) Produk tersebut tidak mengandung cacat tersembunyi.

7) Produk tersebut merupakan kelengkapan dari produk tertentu.

8) Produk tersebut berasal dari daerah tertentu.

9) Secara langsung/tidak langsung merendahkan produk lain.

10) Menggunakan kata-kata yang berlebihan seperti aman, tidak berbahaya, tidak mengandung resiko atau efek sampingan tanpa keterangan yang lengkap.

11) Menawarkan sesuatu yang mengandung janji yang belum pasti (Pasal 9 ayat (1)).

c. Pelaku usaha dalam menawarkan produk yang bertujuan untuk diperdagangkan dilarang mengiklankan pernyataan yang tidak benar atau menyesatkan mengenai :

1) Harga atau tarif suatu produk

2) Kegunaan suatu produk

3) Kondisi, tanggungan, jaminan, hak atau ganti rugi atas

suatu produk

- 4) Tawaran potongan harga, atau hadiah menarik yang ditawarkan
 - 5) Bahaya menggunakan produk (Pasal 10).
- d. Pelaku usaha dilarang mengiklankan suatu produk dengan harga/tarif khusus dalam waktu dan jumlah tertentu, jika pelaku usaha tersebut tidak bermaksud untuk melaksanakannya (Pasal 12).
- e. Pelaku usaha dilarang mengiklankan suatu produk dengan cara menjanjikan pemberian hadiah dengan maksud tidak memberikannya/memberikan tidak sebagaimana yang dijanjikan, dan dilarang mengiklankan obat, obat tradisional, suplemen makanan, alat kesehatan, dan jasa pelayanan kesehatan dengan cara menjanjikan pemberian hadiah (Pasal 13).
- f. Khusus untuk pelaku usaha periklanan dilarang memproduksi iklan yang :
- 1) Mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas, bahan, kegunaan dan harga produk, tarif jasa, serta ketepatan waktu penerimaan produk.
 - 2) Mengelabui jaminan/garansi terhadap produk.
 - 3) Memuat informasi yang keliru, salah, atau tidak tepat mengenai produk.
 - 4) Tidak memuat informasi mengenai resiko pemakaian produk.
 - 5) Mengeksploitasi kejadian dan/seseorang tanpa seijin yang berwenang atau persetujuan yang bersangkutan.
 - 6) Melanggar etika dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai periklanan (Pasal 17).
- g. Pelaku usaha periklanan bertanggung jawab atas iklan yang diproduksi dan segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan

tersebut. (Pasal 20).

Ditengah-tengah belumlah adanya undang-undang khusus tentang periklanan, maka apa yang diatur tentang iklan dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen (Undang-Undang No. 8 Tahun 1999) masih bisa dipakai sebagai dasar guna memecahkan persoalan atau kasus-kasus yang menyangkut periklanan. Dengan adanya Kode Etik Periklanan dan perangkat hukum yang mengatur tentang iklan, diharapkan produk iklan yang dihasilkan penuh muatan kreativitas itu menjunjung tinggi azas-azas umum periklanan serta rambu-rambu hukum yang telah ada.

C. Pihak-Pihak Yang Terlibat Dalam Penyiaran Iklan

Periklanan merupakan usaha dibidang jasa dimana pihak Biro iklan akan memenuhi dan melayani kepentingan pengiklanan agar produk yang dipasarkan dibuatkan iklannya serta kemudian mencari media (cetak maupun elektronik) untuk menyiarkan iklan tersebut. Dengan demikian, ada beberapa pihak yang terlibat dalam praktek penyiaran iklan, yaitu :

1. Pengiklan (produsen, distributor) barang dan atau jasa atau perusahaan pemasang iklan.
2. Perusahaan periklanan atau Biro Iklan (Advertising Agency) sebagai pihak yang membuat iklan atau pihak yang mempertemukan pengiklan dengan media penyar iklan (sarana atau tempat pemasangan iklan).
3. Media penyar iklan (media cetak dan media elektronik, media luar ruang (billboard) dan media lainnya). Yang mempublikasikan atau menyiarkan materi iklan, baik berupa gambar, visual, maupun lisan.

Dari apa yang telah disebutkan di atas bila disederhanakan, paling tidak ada tiga pihak yang terlibat dalam pembuatan dan penyiaran iklan, yaitu pengiklan, perusahaan periklanan (Biro Iklan) dan media penyar iklan. Masing-masing pihak dari mereka ini mempunyai peranan sendiri-sendiri, tetapi satu sama lain mempunyai hubungan keterkaitan profesi. Pekerjaan atau profesi masing-masing menimbulkan akibat dan perhubungan hukum dan aktivitas pelaku yang saling berkaitan.

Manajemen periklanan meliputi suatu sistem yang terdiri dari berbagai organisasi atau lembaga yang saling berinteraksi dan menjalankan perannya yang berbeda-beda dalam proses pembuatan dan penyiaran iklan. Inti dari sistem ini adalah ada pengiklan sebagai pemasang iklan, biro iklan sebagai pihak

pembuat/pendesain iklan dan media (cetak atau elektronik) sebagai penyiar iklan.

Pihak pengiklan sebagai pemasang iklan yang mempunyai gagasan atau anggaran untuk membuat iklan dalam rangka untuk memasarkan produk yang dihasilkannya. Kemudian selanjutnya yang bersangkutan mencari atau menghubungi perusahaan periklanan atau biro iklan dalam pembuatan iklan produk tersebut dan sekaligus memberikan kuasa kepada biro iklan untuk mencari media yang akan menyiarkan iklan itu.

Dalam hal pihak pengiklan ingin membuat iklan untuk produk yang akan dipasarkannya, pengiklan tidak selalu berhubungan dengan biro iklan. Suatu perusahaan besar biasanya mempunyai divisi atau bagian khusus yang menangani masalah periklanan, sehingga karenanya didalam pembuatan iklan untuk produknya tidak memerlukan jasa dari biro iklan. Bila pengiklan tidak memerlukan biro iklan, maka pengiklan akan membuat iklan itu sendiri dan selanjutnya pengiklan akan langsung berhubungan dengan pihak media yang akan menyiarkan iklan tersebut. Dalam hal ini kontrak atau perjanjian penyiar iklan akan melibatkan pihak pengiklan dengan media saja tanpa disertai Biro Iklan.

D. Kerugian Konsumen Akibat Iklan

Mantan Menteri Kesehatan Adhiatma pernah mengeluarkan pernyataan yang mengagetkan tentang iklan suatu produk yang beredar di masyarakat, sebagian besar dianggap berlebihan dan mengelabui konsumen iklan-iklan produk tersebut cenderung dan sangat mempengaruhi perilaku konsumen. Penilaian tersebut tidak salah, karena pada kenyataannya yang bisa dilihat, masih ada iklan-iklan produk yang mengumbar janji, garansi, dan sejenisnya tentang produk, padahal tidak sepenuhnya hal yang disampaikan itu benar adanya.

Tujuan iklan memang salah satunya adalah mempengaruhi

konsumen agar konsumen mau dan tertarik untuk mau membeli produk yang di iklankan. Namun meskipun demikian mempengaruhi konsumen tentunya tidak dilakukan dengan dengan cara-cara etis, misalnya : memanipulasi informasi, atau mendesain iklan sedemikian rupa, sehingga dapat menimbulkan salah iterprestasi dari konsumen, yang pada pada akhirnya yang dirugikan adalah konsumen sendiri.

Tidak ada yang menyalahkan bila konsumen menentukan pilihan untuk membeli produk karena pengaruh iklan namun yang perlu di perhatikan adalah bahwa iklan yang di jadikan sebagai dasar pilihan harus benar-benar memberikan informasi yang jujur,sesuai dengan keadaan produknya. Bila demikian halnya pasti konsumen tidak akan dirugikan. Seperti ditegaskan dalam Pasal 17 huruf c UUPK, pihak pelaku usaha periklanan dilarang memproduksi iklan yang memuat informasi yang keliru, salah, dan atau tidak tepat mengenai barang dan/jasa.dengan dermikian kewajiban untuk memberikan informasi yang benar dalam ada di tangan pelaku usaha periklanan. Bila melihat kenyataannya dalam praktek ,masih banyak iklan yang mengenyampingkan asas-asas dasar dari tata karma periklanan Indonesia.

Berbicara tentang iklan-iklan produk yang menyesatkan, maka iklan-iklan seperti itu dapat disaksikan penayangannya di televisi.di antara media yang ada, televisi di pandang yang paling mempunyai kelebihan, karena mampu memvisualisasikan produk yang di tawarkan secara nyata,membentuk image, juga di lengkapi dengan gambar dan suara.penyebarannya sangat luas,hampir keseluruhan plosok nusantara. Untuk itu televisi dimanfaatkan oleh kalangan pelaku usaha untuk promosi atau iklan.

Seperti yang dapat disaksikan di televisi iklan-iklan suatu produk disiarkan begitu atrktif dan tendesius. Iklan-iklan seperti itu tentunya sangat merugikan konsumen. Kerugian yang di derita konsumen tidak hanya berupa meteri, namun juga keamanan

kesehatan serta perubahan pola atau gaya hidup yang cenderung konsumtif. Dengan demikian, perlindungan konsumen terkait dengan iklan sebagai hal yang sangat penting lebih-lebih jikalau dikaitkan dengan semakin gencarnya iklan-iklan promosi yang disebarluaskan melalui media masa (Surat Kabar dan Televisi). Di satu sisi, iklan memang merupakan sarana pemasaran yang ampuh, namun pada sisi lainnya, iklan dapat pula menyebabkan tumbuhnya sikap konsumtif di kalangan konsumen. Sikap konsumtif ini pada akhirnya akan menimbulkan kerugian pada konsumen yang bersangkutan.

Dengan demikian dapat diterima betapa besarnya pengaruh iklan itu terhadap pola konsumsi dari konsumen, sehingga tidak mengherankan apabila dewasa ini kegiatan promosi (iklan) semakin gencar dilakukan oleh pelaku usaha. Kegiatan tersebut bahkan menjurus tidak terkendali, dan hal ini dapat membawa dampak negatif pada konsumen, mengingat banyaknya konsumen yang seolah-olah tergantung pada iklan, sedangkan iklan yang demikian itu belum tentu menguntungkan konsumen.

E. Tanggung Jawab Pihak-Pihak Atas Kerugian Konsumen Dalam Periklanan

Pengelabuan yang dilakukan oleh produsen terhadap konsumen melalui iklan akan menimbulkan kerugian bagi konsumen. Produsen dalam memasarkan produksinya agar diketahui dan diminati oleh konsumen dilakukan melalui promosi. Promosi ini pada dasarnya merupakan komunikasi antara produsen dan konsumen dengan tujuan agar penjualan produksinya makin meningkat, sehingga pada akhirnya dapat meningkatkan keuntungan produsen. Kegiatan-kegiatan promosi salah satunya dilakukan oleh produsen melalui iklan. Iklan pada dasarnya memberikan gambaran yang sebenarnya mengenai kegunaan dan manfaat dari produk tersebut. Bahkan iklan itu merupakan janji, sehingga menjadi daya tarik

konsumen untuk menggunakan produk yang ditawarkan. Apabila iklan berisi kebohongan, maka apa yang disajikan dalam iklan itu berupa janji yang kosong, sehingga produsen mengkhianati kepercayaan khalayak, terutama konsumen yang langsung dirugikan. Disinilah menimbulkan sengketa hukum yang merugikan konsumen (lazimnya disebut dengan sengketa konsumen).

Proses terjadinya suatu iklan, baik melalui media elektronik ataupun media cetak pada umumnya inisiatif datang dari pengusaha/perusahaan pengiklan (produsen, distributor, supplier, retailer). Kemudian perusahaan periklanan dan/atau media periklanan dengan persetujuan perusahaan pengiklan secara kreatif menerjemahkan inisiatif tadi dalam bahasa periklanan untuk ditayangkan/dimuat dalam media elektronik/media cetak sebagai informasi produk bagi konsumen.

Masalah tanggung jawab muncul dalam hal :

1. Informasi yang disajikan melalui iklan tidak sesuai dengan kenyataan sebenarnya. Dalam hal ini yang bertanggung jawab pengusaha/perusahaan pengiklan, karena menyangkut produk yang dijanjikan kepada konsumen.
2. Menyangkut kreativitas perusahaan periklanan dan atau media periklanan ternyata bertentangan dengan azas-azas etik periklanan. Dalam hal ini yang bertanggung jawab adalah perusahaan pengiklan serta perusahaan periklanan dan atau media pengiklan.

Dalam kata “tanggung jawab” terkandung dua aspek hukum. Kenyataan pelanggaran praktek periklanan yang bertentangan dengan kode etik, mendorong campur tangannya instrumen hukum, berupa norma hukum di bidang periklanan, yaitu : melarang penggunaan iklan yang disampaikan dengan cara :

1. Mengemukakan hal-hal yang tidak benar (*false statement*).
2. Mengemukakan hal-hal yang menyesatkan atau tidak proporsional (*mislead statement*).

3. Menggunakan opini subyektif yang berlebihan tanpa didukung fakta (*puffery*).

Dengan demikian, ada 2 aspek pertanggungjawaban pada sengketa pertanggungjawaban pada sengketa konsumen, yaitu pertanggungjawaban pidana dan pertanggungjawaban perdata. Pertanggungjawaban pidana timbul karena iklan yang berisi kebohongan itu dapat dikategorikan sebagai perbuatan pidana penipuan. Sedangkan pertanggungjawaban perdata timbul, karena adanya kerugian pada konsumen dan produsen bertanggung gugat atas kerugian yang timbul itu.

Mengelabui konsumen melalui iklan dapat dalam bentuk : 1) Iklan yang salah, 2) Pernyataan yang menyesatkan, 3) Iklan yang berlebihan. Iklan yang mengandung “pernyataan yang salah” terjadi apabila dalam iklan itu mengungkapkan hal-hal yang tidak benar, misalnya menyatakan adanya suatu zat tertentu\ pada produk tersebut padahal tidak ada atau sebaliknya menyatakan tidak ada padahal ada. Iklan “yang menyesatkan” terjadi manakala iklan itu menggunakan opini subyektif untuk mengungkap kualitas produk tersebut secara berlebihan, tanpa didukung oleh suatu fakta tertentu. Sedangkan iklan “yang berlebihan” terjadi apabila menggunakan tiruan dalam visualisasi iklan.

Persoalan sekarang adalah apabila terjadi praktek mengelabui konsumen melalui iklan itu, bagaimana tanggung jawab dari masing-masing pihak yang terlibat dalam pembuatan dan penyiaran iklan (pengiklan, perusahaan periklanan, maupun media penyiar iklan)?

Mengenai hal ini ada beberapa pasal dari peraturan hukum yang dapat dijadikan dasar. Adapun peraturan yang dimaksud adalah Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan.

Tanggung jawab dalam kaitannya dengan praktek periklanan,

dalam Pasal 45 PP Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan diatur sebagai berikut :

1. Setiap orang yang memproduksi dan atau memalsukan ke dalam wilayah Indonesia pangan untuk diperdagangkan, dilarang memuat pernyataan dan atau keterangan yang tidak benar dan atau yang dapat menyesatkan dalam iklan.
2. Penerbit, pencetak, pemegang izin siaran radio atau televisi, agen dan atau medium yang dipergunakan untuk menyebarkan iklan, turut bertanggung jawab terhadap iklan yang tidak benar, kecuali yang bersangkutan telah mengambil tindakan yang diperlukan untuk meneliti kebenaran isi iklan yang bersangkutan.

Ketentuan Pasal 45 ayat (1) dan ayat (2) dari PP Nomor 69 Tahun 1999, sama sekali tidak mengatur masalah tanggung jawab produsen (pengiklan) dan biro iklan, padahal suatu iklan disiarkan atas prakarsa pengiklan serta dirancang dan didesain oleh biro iklan. Peranan kedua pihak ini demikian menonjol dan menentukan terkait disiarkannya suatu iklan. Ketentuan Pasal 45 dari PP di atas hanya mengatur tentang turut sertanya pihak penerbit, pencetak, pemegang izin siaran radio atau televisi, dan atau medium yang dipakai untuk menyiarkan iklan untuk bertanggung jawab atas isi iklan yang tidak benar.

Terkait dengan praktek periklanan, khususnya yang berhubungan dengan aspek tanggung jawab, ketentuan Pasal 20 UU No. 8 Tahun 1999 menegaskan bahwa pelaku usaha periklanan bertanggung jawab atas iklan yang diproduksi dan segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut. Dari ketentuan Pasal 20 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 dimaksud belum jelas siapa yang dimaksud pelaku usaha periklanan. Sehubungan dengan hal ini A.Z. Nasution berpendapat bahwa meskipun di dalam undang-undang tidak dijelaskan tentang siapa pelaku usaha periklanan itu, namun bila berpedoman pada Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia

maka yang dimaksud dengan pelaku usaha periklanan itu adalah mereka yang terdiri dari pengiklan, biro iklan, dan media (elektronik dan non elektronik) yang menyiarkan iklan tersebut. Sebaliknya Ari Purwadi menafsirkan pelaku usaha periklanan tersebut adalah sebagai perusahaan periklanan (biro iklan).

Apabila pelaku usaha periklanan seperti dimaksud Pasal 20 tersebut ditafsirkan sebagai biro iklan, maka undang-undang perlindungan konsumen hanya mengatur tentang tanggung jawab biro iklan saja. Sebaliknya, apabila pelaku usaha periklanan itu ditafsirkan secara lebih luas (seperti A.Z. Nasution), maka Undang-Undang Perlindungan Konsumen mengatur bahwa semua pihak yang masuk kategori pelaku usaha periklanan (pengiklan, biro iklan, dan media) bertanggung jawab atas iklan yang diproduksi dengan segala akibat yang ditimbulkannya. Penulis lebih cenderung mengikuti pendapat Ari Purwadi bahwa yang dimaksud dengan pelaku usaha periklanan seperti dimaksud Pasal 20 itu adalah Perusahaan Periklanan (Biro Iklan). Oleh karenanya, ketentuan Pasal 20 Undang-Undang Perlindungan Konsumen itu hanya mengatur tentang tanggung jawab dari perusahaan periklanan saja. Dengan adanya silang pendapat seperti itu, maka sebaiknya didalam rancangan undang-undang periklanan yang akan datang, batasan tentang pelaku usaha periklanan dan luas lingkup dari tanggung jawab masing-masing pihak dalam periklanan mendapat pengaturan yang jelas, demi tuntutan kepastian hukum.

