

PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KONSUMEN IKLAN

Oleh Samsul Wahidin, S.H.,M.S *)

Pendahuluan

Iklan, berdasarkan tata krama periklanan adalah segala bentuk pesan tentang suatu produk yang disampaikan lewat suara media dan dibiayai oleh pemrakarsa yang dikenal, serta ditujukan kepada sebagian atau seluruh masyarakat.

Media iklan yang berpengaruh selama ini adalah melalui sarana audio, audiovisual dan media visual. Masing-masing mempunyai nilai lebih dan kekurangan. Namun yang pasti, iklan mempunyai pengaruh yang sangat korelatif dengan pola konsumsi seseorang. Bahkan, dalam makna yang lebih luas iklan mampu mempengaruhi kehidupan sosial budaya sekelompok masyarakat.

Iklan, dalam dimensinya yang ideal juga menjadi sarana pendidikan masyarakat. Sekurangnya akan menjadi satu rangsangan untuk berfikir dan menemukan variabel penyambung informasi positif dalam kesehariannya. Dan tentunya secara ekonomis keberadaan iklan memberikan nilai keuntungan yang tidak kecil.

Praktisnya, secara ekonomis iklan merupakan media yang tak diragukan lagi membawa peran penting untuk sampainya suatu produk ke alamat konsumen. Perusahaan besar menyisihkan sampai 35 persen dari biaya produksinya untuk iklan. Oleh karena itu, dari konsumen harga yang dibayar, sebagiannya juga dimasukkan sebagai harga iklan. Dan sekarang ini, iklan merupakan bagian yang tak mungkin lagi ditinggalkan untuk profesionalisme usaha. Justru karena begitu besarnya dominasi ekonomis dalam persoalan inilah, kita rasakan betapa ternyata iklan seringkali "menipu".

Sampai sekarang boleh disebut masih amat jarang pengkajian yang secara korelatif mengaitkan persoalan iklan dengan hukum. Padahal, berbagai dampak yang ditimbulkan oleh iklan amat dominan menjadi masalah hukum. Hukum positif pada satu sisi dan praktek iklan pada sisi yang lain merupakan dua variabel yang obyektif ada di masyarakat. Bagaimana posisi aturan yang ada di dunia periklanan kita dewasa ini, serta sejauh manakah peran hukum bisa mengatur soal periklanan. Juga persoalan berikutnya bagaimana hukum bisa menjangkau, dan selanjut-

*) Penulis adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin, Kalimantan Selatan.

nya menjanging pelaku pelanggaran, kemudian menjatuhkan sanksi terhadap siapa yang bertanggung jawab dalam soal iklan seandainya ternyata menimbulkan dampak negatif dan oleh hukum dinilai perlu disanksi.

Berdasarkan dua hal tersebut, masa pengkajian yang disampaikan tidak semata beranjak kepada prediksi dogmatis, tetapi lebih membertarkan kepada sisi sosiologis hukum sebagai pendekatannya.

Iklan Dalam Undang-Undang

Agar pemahaman terhadap periklanan lebih transparan, maka pertama-tama perlu dipertegas, apakah yang dimaksud dengan hukum di sini. Hukum dalam konteks periklanan dimaknai sebagai aturan hukum positif artinya hukum yang jelas diatur dalam peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu yang dimaksudkan dengan pelanggaran hukum adalah pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang.

Periklanan kita sekarang ini diatur dan merupakan satu rumpun dalam Undang-Undang Pokok Pers yang secara mendasar diatur dalam pasal 13 ayat (6). Media periklanan merupakan salah satu unsur penunjang yang penting dalam pengembangan usaha pers. Ketentuan-ketentuan mengenai media periklanan diatur oleh pemerintah setelah mendengar pertimbangan Dewan Pers.

Penjelasan pasal ini, menyatakan bahwa iklan dalam konteks ini tidak

semata dipandang bersifat promosi, akan tetapi juga mengandung tujuan ideal, karena itu pengendalian dan pembinaan di bidang materi periklanan dilakukan oleh Menteri Penerangan, sedangkan di bidang usahanya oleh Menteri Perdagangan dan Koperasi.

Sebagai landasan etika dalam rangka membatasi perilaku yang sesuai dengan yang dikehendaki Undang-Undang, maka dibuatlah Kode Etik Periklanan. Demikian juga, untuk lebih mengoperasionalkan maksud dan tujuan Undang-Undang, dibuat pula tatakrama dan tatacara periklanan Indonesia yang dijadikan sebagai pedoman para "insan iklan" dalam mengemban misinya.

Kode Etik Periklanan, Tatacara dan Tatakrama Periklanan

Pokok pangkal ketidakefektifan aturan mengenai periklanan, bisa kita telusuri dari pemberdayaan etika, tatakrama dan tatacara periklanan pada satu sisi dan peran hukum pada sisi yang lain. Di sini terlihat adanya kesenjangan yang memerlukan satu upaya berupa kebijakan, sehingga kesenjangan tersebut bisa dijumpai.

Berdasarkan prediksi teoretik, etika diartikan sebagai pedoman perilaku bagi pengemban pelaksanaan profesi. Etika erat kaitannya dengan persoalan dalam filsafat yang berdiri secara transparan di samping logika dan estetika, yang dapat diartikan dalam dua hal. Pertama syarat-

syarat yang diperlukan untuk memberikan perbuatan yang disebut sebagai benar dan baik, dan kedua yang disebut sebagai "summum borum" atau batasan untuk sesuatu yang dapat dikatakan sebagai baik benar.

Etika profesi tidak lain daripada suatu konsensus, suatu kesepakatan bersama antara pendapat para ahli dalam menentukan hal-hal yang berhubungan dengan standar profesional.

Berkait dengan hal tersebut kata etika sangat berhubungan dengan :

1. Perilaku yang berisikan hak dan kewajiban berdasarkan perasaan moral, dan karena itu sanksinya-pun bersifat moral;
2. Perilaku yang sesuai dengan dan atau untuk mendukung standar profesi yang dimaksudkan sebagai upaya pengukuhan perilaku;
3. Etika, tidak mencantumkan sanksi konkret dan tidak bersifat mengatur apalagi hal-hal teknis.

Berdasarkan hal di atas, maka dalam periklanan unsur kontinuitas dalam arti yang jelas-jelas bisa dipantau dan diukur berdasarkan satu aktivitas tertentu masih belum ada. Demikian juga unsur kelembagaan sebagai unsur yang mengikat khususnya dibentuk berdasarkan filter yang "seragam" belum dikenal.

Keberadaan iklan, hampir seluruhnya berorientasi kepada persoalan ekonomis. Oleh sebab itu, memang sulit untuk melembagakan satu etika yang benar-benar "pure"

dalam persoalan ekonomi. Akan halnya kode etik sendiri, maka keberadaannya bukanlah satu-satunya faset penting. Oleh karena itu keberadaannya tidak terlepas dari kondisi masyarakat di mana etika tersebut diterapkan. Dalam konteks hukum, etika profesi tidak terlepas dari aturan hukum yang ada di masyarakat. Etika seringkali mengembalikan bentuk sanksi kepada profesi sebagai tindakan interen. Hukum, apalagi yang bersanksi halnya akan ikut campur jika memang berbagai persyaratan untuk itu ada.

Kelembagaan yang bersifat pengawasan terhadap keberadaan iklan, berdasarkan ketentuannya dilakukan oleh Departemen Penerangan dalam hal ini oleh Dewan Pers dengan anggota yang ditunjuk. Misalnya dari unsur wakil masyarakat, PWI, SGP, P3I dan sebagainya. Sedangkan untuk penjatuhan sanksinya, menjadi kewenangan dari Dewan Kehormatan Pers.

Praktek selama ini, Dewan Kehormatan Pers tersebut baru akan melaksanakan fungsinya manakala ada pengaduan dari pihak yang merasa dirugikan. Sementara untuk soal kerugian ini, institusinya lebih banyak berada pada wilayah hukum positif. Di sinilah letak mandulnya sanksi dalam bidang periklanan tersebut.

Pelanggaran Profesi-Pelanggaran Hukum

Dalam hal tatakrama dan tatacara periklanan, yang melihat kalimat-

kalimatnya dimaksudkan sebagai semacam 'petunjuk teknis' ternyata juga tidak jelas dan tidak tegas mencantumkan sanksi. Padahal, semestinya walaupun ada delegasi wewenang seharusnya jelas kepada siapa delegasi wewenang diberikan dan bagaimana mekanisme penindakannya.

Karena ketidakjelasan ini menimbulkan permasalahan bagaimana menindak seseorang atau badan hukum yang dinilai melanggar atau melakukan sesuatu yang merugikan berkaitan dengan iklan. Padahal unsur ini demikian penting, sebab jika sudah terbukti adanya pelanggaran, maka akan jelas juga sanksinya.

Dalam masyarakat kita, banyak profesi yang mempunyai etika sendiri. Secara ekstrem, etika profesi itu bisa tercermin dalam sikap eksklusif dari orang-orang yang tergabung di dalamnya. Karena banyaknya etika profesi di masyarakat (baik yang secara tegas disyahkan secara profesional maupun yang tidak) tentu saja sebagai konsekuensinya adalah munculnya ketaksamaan standar.

Sebagai akibatnya sering terdapat benturan standar yang tak sama antara etika profesi yang satu dengan etika profesi yang lain, dan juga antara etika profesi dengan hukum obyektif di masyarakat.

Namun seharusnya, karena memang suatu profesi pada dasarnya tidak steril di masyarakat maka hukum obyektif tersebutlah yang sela-

yaknya dijadikan sebagai standar penegakan hukum. Sekaligus itulah yang dijadikan sebagai standar nilai keadilan yang mesti ditegakkan. Langkah teknisnya adalah dengan menyelesaikan berdasarkan ketentuan hukum jika memang memenuhi persyaratan untuk itu.

Akan halnya pelanggaran hukum, maka bagaimanapun intinya harus bisa dibuktikan berdasarkan prinsip kausalitas. Ada kesalahan dan ada hukumnya. Ada perbuatan tertentu yang memang secara langsung atau tidak langsung merupakan suatu perbuatan yang diancam hukuman berdasarkan ketentuan yang jelas, baik dalam Hukum Pidana maupun Hukum Administrasi.

Secara umum, dalam persoalan Hukum Pidana kita memang tidak mengatur mengenai adanya tindak pidana dalam periklanan. Namun bukan berarti tidak ada. Beberapa ketentuan mengenai hal ini, seperti penipuan misalnya, adalah satu ketentuan pasal yang dekat dengan profesi periklanan.

Tetapi sebagai satu catatan, dalam Badan Hukum seperti PT misalnya, tidak bisa dijatuhi sanksi pidana. Yang bisa dipidana hanyalah orang atau pribadi. Sementara Badan Hukum menjadi media yang dipandang profesional dalam kaitannya dengan pengelolaan iklan.

Yang agaknya lebih bisa menjangkau adalah dalam lapangan Hukum Perdata. Dalam Hukum Perdata, ada

prinsip bahwa siapa yang merasa dirugikan maka ia bisa menuntut kepada siapa yang menyebabkan timbulnya kerugian tersebut.

Sulitnya menjaring iklan yang melanggar hukum, dari pidana jelas sulit mencari siapa yang bertanggungjawab. Dalam hukum perdata juga akan sulit dibuktikan kerugian yang diderita, serta keterkaitan antara kerugian yang diderita itu dengan pertanggungjawaban yang mesti dipikul oleh perusahaan periklanan dan atau produsen produk tertentu.

Persoalan Praktis

Di samping masih adanya kelemahan hukum yang nyata itu, maka sekarang memang secara objektif kita temukan iklan yang demikian meresahkan tetapi institusi pengawasnya masih muncul satu gap warga masyarakat, kecuali memenuhi unsur tadi baru akan bisa melakukan kontrol terhadap iklan. Tetapi mana yang bisa memenuhi unsur itu? Dari beberapa kasus yang ada, ternyata hal tersebut tidak bisa dituntut, sebab ketiadaan hubungan kausalitas.

Menyimak lebih terinci kepada tatakrama dan tatacara periklanan, mengesankan penekanan sanksi yang tidak bersifat konkret. Pertanyaan sederhana mungkinkah suatu aktivitas yang dipenuhi dengan komponen ekonomis akan diatasi dengan sanksi yang bersifat abstrak?

Dari IV BAB yang terdiri dari sekian puluh pasal dalam tatakrama

dan tatacara periklanan itu ternyata tidak ada yang secara konkret mencantumkan adanya sanksi. Kendatipun kalimatnya banyak mengandung pembebanan dan tekanan, semisal harus, tidak boleh. Tetapi apa ukuran tidak memenuhi keharusan dan apa ukuran tidak diperbolehkan? Serba tidak jelas, demikian juga sanksinya.

Nampaknya, hampir seluruh pemaknaan dari yang disebut tatakrama dan tatacara periklanan tadi lebih dekat kepada situasi dan kondisi. Atau tepatnya lebih dekat kepada pretensi yang bersifat subjektif (dari) aparat yang bertanggung jawab dalam soal itu. Sementara, kita tahu persis kecenderungan untuk melihat iklan dari kacamata ideal, dalam arti berdasarkan unsur pertanggungjawaban moral masih dikalahkan dengan orientasi yang bersifat ekonomis dalam arti lebih khusus adalah pemasukan dari sektor pajak.

Peran pejabat administratif dalam hal ini memegang peran besar. Tetapi secara objektif harus kita akui, jajaran Departemen Penerangan sekarang menerapkan prinsip yang longgar. Untuk ini dibutuhkan satu upaya agar bagaimana masyarakat yang secara langsung merasa dirugikan oleh produsen dengan iklannya, bisa bertanggung jawab kepada konsumen. Ini tidak mudah.

Berdasarkan uraian di atas, maka terlihat bahwa perlindungan hukum terhadap konsumen iklan masih amat lemah. Padahal mobilitas iklan dewasa

ini sudah demikian pesat dan membawa dampak yang kompleks. Oleh karena itu dibutuhkan antisipasi yang bersifat preventif sehingga iklan sebagai produk yang menjembatani kepentingan produsen dan konsumen benar-benar objektif dan bersifat edukatif.

Hukum kita dewasa ini, yang bersumber pada perilaku objektif, dan melakukan pengukuran terhadap pelanggaran hanya didasarkan kepada peraturan perundang-undangan, selayaknya dikembangkan secara lebih aktif dan dinamis.

Kerugian yang secara langsung ditimbulkan oleh ketidak benaran iklan, apalagi yang bersifat materiil memang sulit dibuktikan, akan tetapi ini sebenarnya menjadi lahan kajian menarik bagi para ahli hukum kita.

Beberapa saran pemecahan masalah periklanan yang mungkin bisa ditempuh, sehingga hukum bisa lebih tegas menjangkit pelanggaran-pelanggaran ialah :

1. Filter yang bersifat langsung, yaitu orang-orang yang bekerja dalam bidang periklanan harus diperketat. Hendaknya tidak semata beralasan seni (dan ekonomis semata-mata). Yang lebih penting juga seni itu harus dengan ukuran yang jelas. Selama ini, berbagai iklan yang sebenarnya cenderung melanggar susila, bahkan melanggar hukum sulit ditindak. Alasannya karena dibalik penampilan iklan

ada unsur seni yang indah dan artistik.

2. Pejabat pengawas harus bertindak tegas, tidak semata berorientasi kepada pajak dan ekonomis tetapi juga kepada standar moral dalam masyarakat yang bisa dipertanggungjawabkan.

Selama ini, tindakan tegas ini hanya pada dimensi administrasi dan ekonomis. Administrasi dalam soal perijinan dan ekonomi dalam soal pajak dan retribusinya. Sementara materi iklannya, hampir tak pernah menjadi permasalahan. Padahal iklan yang "nakal" dan juga yang "menyesatkan" banyak jumlahnya.

3. Penyelesaian secara hukum hendaknya dicarikan modus yang secara langsung memang menggariskan siapa yang bertanggungjawab dalam persoalan demikian. Ini membutuhkan satu yurisprudensi. Sementara yurisprudensi kita dalam bidang periklanan selama ini belum pernah ada.

Bahan Bacaan

James Black, 'Blacks Law Dictionary, St. Paul Minn, fourth edition, 1951.

Departemen Penerangan RI, Pedoman Pembinaan dan Pengendalian Periklanan, Jakarta 1993.

ML Ghandi, Undang-Undang Pokok Pers, Proses Pembentukan dan Penjelasannya, Jakarta, Rajawali 1985.

Perundang-Undangan Dalam Bidang Periklanan.