

# PERLINDUNGAN KONSUMEN TERHADAP IKLAN KAMPANYE PEMILU DI INDONESIA

Oleh:

Rika Lestari, SH., M.Hum

Dosen Fakultas Hukum Universitas Riau

## A. Pendahuluan

Pemilu pada hakekatnya merupakan pengakuan dan perwujudan hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan.<sup>1</sup> Pelaksanaan pemilihan umum secara langsung oleh rakyat merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan diselenggarakan pada setiap lima tahun sekali, serta dilaksanakan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai satu kesatuan.

Menurut M. Rusli Karim, Pemilu merupakan salah satu sarana utama untuk menegakkan tatanan demokrasi (kedaulatan rakyat) yang berfungsi sebagai alat menyetakan dan menyempurnakan demokrasi, bukan sebagai tujuan demokrasi. Perwujudan demokrasi sendiri diindikasikan antara lain oleh tegaknya prinsip-prinsip kebebasan, keterwakilan, akuntabilitas, dan keadilan sebagai satu paket. Pemilu adalah sarana untuk menegakkan keempat prinsip ini sebagai satu paket. Pemilu yang demokratis, dengan demikian, pada akhirnya diindikasikan oleh seberapa jauh aturan, proses, dan hasil Pemilu itu bisa melayani keharusan tegaknya satu paket kebebasan, keterwakilan, akuntabilitas, dan keadilan.<sup>2</sup>

Oleh sebab itu ada tiga aspek yang mesti menjadi pusat perhatian dalam penilaian atau pemantauan atas Pemilu: (a) hukum atau aturan Pemilu (*electoral law*), (b) proses Pemilu (*electoral process*), dan (c) hasil-hasil Pemilu (*electoral*

---

<sup>1</sup> M. Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, (Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya), hal. 2, dalam *Bukunya Titik Triwulan Tutik, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, (Jakarta, Prestasi Pustaka:2006), hal. 248

<sup>2</sup> *Ibid.*

*results*). Pemilu yang telah dilaksanakan di Indonesia memberikan pembelajaran penting mengenai seberapa jauh prinsip-prinsip yang berkaitan dengan Pemilu dan demokrasi tersebut sudah berhasil diwujudkan.<sup>3</sup>

Pengaturan Pemilu di Indonesia diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Di dalam Pasal 77 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 disebutkan bahwa “Kampanye Pemilu merupakan bagian dari pendidikan politik masyarakat dan dilaksanakan secara bertanggung jawab”. Dalam kampanye pemilu inilah para peserta pemilu memberikan keyakinan kepada para pemilih tentang visi dan misinya ke depan serta program kerja apa saja yang akan ditawarkan oleh peserta pemilu kepada para pemilih. Akan tetapi sebagaimana amanah dari Pasal 77 di atas, bahwa kampanye harus dilaksanakan secara bertanggung jawab, yang berarti bahwa apa yang disampaikan dalam proses kampanye dapat dimintakan pertanggung jawabannya di kemudian hari apabila sebagai peserta pemilu telah dipilih oleh rakyat untuk memangku jabatan tersebut.

Dalam Pasal 82 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 kemudian disebutkan pula bahwa:

“Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 dapat dilakukan melalui:

- a. pertemuan terbatas;
- b. pertemuan tatap muka;
- c. penyebaran bahan Kampanye Pemilu kepada umum;
- d. pemasangan alat peraga di tempat umum;
- e. iklan media massa cetak dan media massa elektronik;
- f. rapat umum; dan

---

<sup>3</sup> Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, Pelaksanaan Pemilu 2009: Ketaatan Terhadap Peraturan dan Perundang-undangan, [WWW.SETNEG.GO.ID](http://WWW.SETNEG.GO.ID), 4 April 2009, diakses tanggal 2 Mei 2009.

- g. kegiatan lain yang tidak melanggar larangan Kampanye Pemilu dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kampanye pemilu dalam iklan media massa cetak dapat dilakukan melalui surat kabar harian, surat kabar mingguan, majalah bulanan, tabloid maupun bulletin. Sedangkan Kampanye pemilu dalam iklan media massa elektronik biasanya dilakukan melalui radio maupun televisi. Dengan demikian iklan media massa merupakan alat atau sarana bagi peserta pemilu untuk melakukan komunikasi massa yakni komunikasi yang diarahkan kepada orang banyak (*channel of mass communication*). Komunikasi massa itu sendiri merupakan kependekan dari komunikasi melalui media massa (*communicate with media*),<sup>4</sup> sehingga visi, misi, program kerja peserta pemilu dapat tersebar secara luas kepada masyarakat dan iklan pemilu ini juga bertujuan untuk menarik simpati dari masyarakat terhadap pola kepemimpinan peserta pemilu tersebut.

Akan tetapi kenyataannya banyak kampanye pemilu yang dilakukan melalui iklan media massa ini yang tidak sesuai dengan apa yang telah dijanjikan. Seperti misalnya iklan yang mencitrakan diri peserta pemilu yang peduli pada nasib rakyat. Partai yang akan menjalankan hati nurani rakyat. Yang lain menyatakan partainya merupakan partai yang dapat membawa rakyat bangkit dari kubangan permasalahan yang terjadi selama ini.<sup>5</sup>

Untuk itu bagaimana perlindungan konsumen terhadap iklan kampanye pemilu melalui iklan media massa baik cetak maupun elektronik yang tidak sesuai dengan kenyataan yang dilakukan setelah peserta pemilu tersebut terpilih menjadi pemimpin rakyat?

---

<sup>4</sup> ASM. Romli, Media Massa, makna, karakter, jenis dan fungsi, <http://romeltea.com/media-massa-makna-karakter-jenis-dan-fungsi/> diakses 29 April 2013.

<sup>5</sup>Jemie simatupang, awas tertipu iklan politik, <http://jemiesimatupang.wordpress.com/2009/01/03/awas-tertipu-iklan-politik/> diakses 29 April 2013.

## B. Pembahasan

### Perlindungan Konsumen terhadap Iklan Kampanye Pemilu

Sebelum membahas tentang perlindungan konsumen iklan kampanye pemilu, terlebih dahulu perlu dipahami apa yang dimaksud dengan iklan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, iklan adalah berita atau pesan untuk mendorong atau membujuk, khalayak ramai agar tertarik pada barang dan jasa yang ditawarkan<sup>6</sup>. Sedangkan menurut Rhenald Kasali, iklan adalah bagian dari bauran promosi dan bauran promosi adalah bagian dari bauran pemasaran. Jadi secara sederhana iklan didefinisikan sebagai pesan yang menawarkan suatu produk yang ditujukan kepada masyarakat lewat suatu media.<sup>7</sup>

Iklan kampanye pemilu berarti pesan yang menawarkan visi, misi dan program peserta pemilu yang ditujukan kepada masyarakat lewat suatu media. Karena iklan ini sifatnya mendorong atau membujuk masyarakat agar tertarik pada visi, misi dan program yang ditawarkan, maka seharusnya lah pesan dan berita yang ditawarkan tersebut tidak mengandung informasi yang menyesatkan atau dengan kata lain bukan “janji di atas kertas saja”. Karena jika informasi yang disampaikan itu tidak benar pada akhirnya akan menimbulkan kerugian pada masyarakat yang mengkonsumsi iklan tersebut. Dalam hal ini masyarakat sebagai konsumen dari iklan kampanye pemilu dapat berlindung dari payung hukum perlindungan konsumen.

Perlindungan konsumen di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen. Perlindungan konsumen merupakan masalah kepentingan manusia, oleh karenanya menjadi harapan bagi semua bangsa di dunia ini untuk dapat mewujudkannya.<sup>8</sup>

Pengertian tentang perlindungan konsumen terdapat dalam Pasal 1 butir (1) Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen,

---

<sup>6</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1990, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta.

<sup>7</sup> Rhenald Kasali, “*Manajemen Periklanan : Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*”, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1995.

<sup>8</sup> Erman Rajagukguk, dkk., “*Hukum Perlindungan Konsumen*” Cetakan Pertama, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm: 7.

disebutkan bahwa: “Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen”. Pengertian tersebut di paralelkan dengan definisi konsumen yang terdapat dalam butir 2 yaitu:

“konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan”.

Dalam Black’s Law Dictionary memberikan pengertian tentang konsumen:

*“consumer : a person who buys goods or service for personal, family, or household use, with no intention of resale; a nature person who use product for personal rather than business purposes<sup>9</sup>”.*

Konsumen iklan kampanye pemilu adalah masyarakat yang nantinya akan menggunakan hak suaranya sebagai para pemilih dalam pemilihan umum baik pemilihan umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden serta pemilihan gubernur, bupati dan walikota. Berarti masyarakat disini digolongkan ke dalam konsumen jasa pada pengertian Konsumen dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

Menurut ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, hak konsumen adalah:

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

---

<sup>9</sup> Bryan A Garner, A (ed.), 2000. “Black’s Law Dictionary”, bridged Seventh Edition, WEST, GROUP St. Paul, MINN, 2000, hlm: 253.

- e. hak untuk mendapat advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. hak untuk dapat 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;
- i. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Mantan Presiden Amerika Serikat, John F. Kennedy pernah mengemukakan empat hak dasar konsumen, Yaitu<sup>10</sup>:

1. *The right to safe products;*
2. *The right to be informed about products;*
3. *The right to definite choices in selecting products;*
4. *The right to be heard regarding consumer interest.*

Terkait dengan iklan kampanye pemilu sesuai dengan Pasal 4 huruf (c) berarti bahwa konsumen iklan kampanye pemilu baik di media massa cetak maupun di media massa elektronik berhak untuk mendapatkan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan atas visi, misi dan program kerja yang akan dilakukan oleh peserta pemilu tersebut.

Karena tujuan perlindungan konsumen yang terdapat dalam Pasal 3 Undang-Undang Perlindungan Konsumen adalah untuk:

1. Meningkatkan kesadaran, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;
2. mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari eksekusi negatif pemakaian barang dan/atau jasa;
3. meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;

---

<sup>10</sup> Gunawan Widjaja, dan Ahmad Yani, "Hukum Tentang Perlindungan Konsumen", Cetakan Kedua, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001: hlm 27.

4. menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan 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 konsumen.

Oleh sebab itu, sebagai peserta pemilu yang ingin menyampaikan visi, misi dan program kerjanya dalam kampanye iklan pemilu baik melalui media cetak maupun media elektronik harus tetap memperhatikan hak-hak masyarakat selaku konsumen kampanye iklan pemilu. Baik bagi peserta pemilu secara perorangan seperti calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) maupun peserta pemilu partai politik seperti calon anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota.

Di samping itu dalam Pasal 86 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 juga terdapat larangan dalam kampanye, baik larangan bagi Pelaksana, peserta, dan petugas Kampanye Pemilu. Larangan itu adalah sebagai berikut:

- a. mempersoalkan dasar negara Pancasila, Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. melakukan kegiatan yang membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon, dan/atau Peserta Pemilu yang lain;
- d. menghasut dan mengadu domba perseorangan ataupun masyarakat;
- e. mengganggu ketertiban umum;
- f. mengancam untuk melakukan kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada seseorang, sekelompok anggota masyarakat, dan/atau Peserta Pemilu yang lain;

- g. merusak dan/atau menghilangkan alat peraga kampanye Peserta Pemilu;
- h. menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan;
- i. membawa atau menggunakan tanda gambar dan/atau atribut selain dari tanda gambar dan/atau atribut Peserta Pemilu yang bersangkutan; dan
- j. menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta Kampanye Pemilu.

Selanjutnya dalam ayat (2) disebutkan bahwa pelaksana kampanye dalam kegiatan Kampanye Pemilu dilarang mengikutsertakan:

- a. Ketua, Wakil Ketua, ketua muda, hakim agung pada Mahkamah Agung, dan hakim pada semua badan peradilan di bawah Mahkamah Agung, dan hakim konstitusi pada Mahkamah Konstitusi;
- b. Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
- c. Gubernur, Deputi Gubernur Senior, dan deputi gubernur Bank Indonesia;
- d. Direksi;
- e. direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah;
- f. pegawai negeri sipil;
- g. anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- h. kepala desa; dan
- i. perangkat desa.

Dalam ayat (3) disebutkan bahwa setiap orang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilarang ikut serta sebagai pelaksana Kampanye Pemilu.

Seterusnya ayat (4) adalah Pelanggaran terhadap larangan ketentuan pada ayat (1) huruf c, huruf f, huruf g, huruf i, dan huruf j, dan ayat (2) merupakan tindak pidana Pemilu.

Rambu-rambu tentang larangan bagi peserta, pelaksana dan petugas kampanye pemilu ini juga harus diperhatikan dalam iklan kampanye pemilu, karena apabila larangan ini dilanggar oleh peserta, pelaksana dan petugas



kampanye pemilu tentu saja dapat merugikan masyarakat sebagai konsumen iklan kampanye pemilu tersebut.

### **Larangan bagi Pelaku Usaha Periklanan dalam Iklan Kampanye Pemilu**

Dalam Pasal 1 butir 3 Undang-Undang Perlindungan Konsumen terdapat pengertian tentang pelaku usaha yaitu:

“Pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi”.

Pengertian pelaku usaha di atas cukup luas karena meliputi grosir, leveransir, pengencer, dan sebagainya. Johannes Gunawan berpendapat bahwa “cakupan luasnya pengertian pelaku usaha dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen tersebut memiliki persamaan dengan pengertian pelaku usaha dalam masyarakat Eropa terutama negara Belanda, bahwa yang dapat dikualifikasi sebagai produsen adalah: pembuat produk jadi (*finished product*); penghasil bahan baku; pembuat suku cadang; setiap orang yang menampakkan dirinya sebagai produsen, dengan jalan mencantumkan namanya, tanda pengenal tertentu, atau tanda lain yang membedakan dengan pasti, pada produk tertentu; importir suatu produk dengan maksud untuk dijualbelikan, disewakan, disewagunakan (*leasing*) atau bentuk distribusi dalam transaksi perdagangan; pemasok (*supplier*), dalam hal identitas dari produsen atau importir tidak dapat ditentukan”.

Dengan demikian tampak bahwa pelaku usaha yang dimaksud dalam cakupan Undang-Undang Perlindungan Konsumen sama dengan cakupan produsen yang dikenal di Belanda, karena produsen dapat berupa perorangan atau badan hukum.

Pengertian pelaku usaha yang bermakna luas tersebut, akan memudahkan konsumen menuntut ganti kerugian. Konsumen yang dirugikan akibat penggunaan

produk tidak begitu sulit dalam menemukan kepada siapa tuntutan diajukan, karena banyak pihak yang dapat digugat<sup>11</sup>.

Pelaku usaha dalam iklan kampanye pemilu adalah pelaku usaha yang mencetak ataupun menyiarkan iklan kampanye pemilu ini baik melalui media massa cetak maupun media massa elektronik. Dalam mencetak maupun menyiarkan iklan kampanye pemilu ada beberapa hal yang perlu diperhatikan oleh pelaku usaha, misalnya sebagaimana yang diatur dalam Pasal 17 Undang Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, dalam pasal ini disebutkan bahwa Pelaku usaha periklanan dilarang memproduksi iklan yang:

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

Kemudian dalam ayat (2) disebutkan bahwa Pelaku usaha periklanan dilarang melanjutkan peredaran iklan yang telah melanggar ketentuan pada ayat (1).

Larangan periklanan bagi pelaku usaha periklanan ini bertujuan untuk melindungi konsumen dari iklan yang menyesatkan dan melanggar etika dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan tentang periklanan ini juga berlaku terhadap iklan kampanye pemilu, pelaku usaha periklanan yang

---

<sup>11</sup> Ahmadi Miru dan Yodo, Sutarman., "Hukum Perlindungan Konsumen" Edisi I, Cetakan I, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004: hlm. 8-9.

memuat dan menyiarkan tentang iklan kampanye pemilu harus memperhatikan hak-hak konsumen yang mengkonsumsi iklan kampanye pemilu tersebut.

Apabila pelaku usaha melanggar Pasal 17 tersebut maka terancam oleh sanksi pidana seperti yang diatur dalam pasal 62 yang berbunyi:

“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 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah)”.

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, Pasal 95 disebutkan bahwa “Iklan Kampanye Pemilu dapat dilakukan oleh Peserta Pemilu di media massa cetak dan/atau lembaga penyiaran dalam bentuk iklan komersial dan/atau iklan layanan untuk masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (2)”. Lebih lanjut dalam ayat (2) disebutkan bahwa “Media massa cetak dan lembaga penyiaran wajib memberikan kesempatan yang sama kepada Peserta Pemilu dalam pemuatan dan penayangan iklan Kampanye Pemilu. Kemudian dalam ayat (3) disebutkan “Pengaturan dan penjadwalan pemuatan serta penayangan iklan Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan oleh media massa cetak dan lembaga penyiaran”.

Mengenai larangan bagi pelaku usaha periklanan, diatur dalam Pasal 96 yaitu “Media massa cetak dan lembaga penyiaran dilarang menjual *blocking segment* dan/atau *blocking time* untuk Kampanye Pemilu. Ayat (2) “Media massa cetak dan lembaga penyiaran dilarang menerima program sponsor dalam format atau segmen apa pun yang dapat dikategorikan sebagai iklan Kampanye Pemilu. Lebih lanjut ayat (3) “Media massa cetak, lembaga penyiaran, dan Peserta Pemilu dilarang menjual *spot* iklan yang tidak dimanfaatkan oleh salah satu Peserta Pemilu kepada Peserta Pemilu yang lain”.

Kemudian tentang batas maksimum pemasangan iklan juga diatur dalam Pasal 97 sebagai berikut “Batas maksimum pemasangan iklan Kampanye Pemilu di televisi untuk setiap Peserta Pemilu secara kumulatif sebanyak 10 (sepuluh) *spot* berdurasi paling lama 30 (tiga puluh) detik untuk setiap stasiun televisi setiap hari selama masa Kampanye Pemilu”. Dalam ayat (2) dijelaskan bahwa “Batas

maksimum pemasangan iklan Kampanye Pemilu di radio untuk setiap Peserta Pemilu secara kumulatif sebanyak 10 (sepuluh) *spot* berdurasi paling lama 60 (enam puluh) detik untuk setiap stasiun radio setiap hari selama masa Kampanye Pemilu”.

Pengaturan tentang Iklan Pemilu dalam Pasal 95, Pasal 96 dan Pasal 97 di atas selain memberikan hak yang sama terhadap peserta pemilu dalam mengiklankan kampanye pemilunya, pada hakikatnya juga merupakan bentuk perlindungan hukum terhadap konsumen yang mengkonsumsi iklan kampanye pemilu tersebut, supaya konsumen tidak tergiring pada salah satu calon dan konsumen mendapatkan informasi yang benar terhadap peserta pemilu tersebut.

### **Pengawasan Pemerintah Terhadap Iklan kampanye Pemilu**

Pengawasan adalah proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut. *Controlling is the process of measuring performance and taking action to ensure desired results.* Pengawasan adalah proses untuk memastikan bahwa segala aktifitas yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan . *The process of ensuring that actual activities conform the planned activities.*

Menurut Winardi “Pengawasan adalah semua aktivitas yang dilaksanakan oleh pihak manajer dalam upaya memastikan bahwa hasil aktual sesuai dengan hasil yang direncanakan”. Sedangkan menurut Basu Swasta “Pengawasan merupakan fungsi yang menjamin bahwa kegiatan-kegiatan dapat memberikan hasil seperti yang diinginkan”. Sedangkan menurut Komaruddin “Pengawasan adalah berhubungan dengan perbandingan antara pelaksana aktual rencana, dan awal Unk langkah perbaikan terhadap penyimpangan dan rencana yang berarti”.

Pengawasan adalah suatu upaya yang sistematis untuk menetapkan kinerja standar pada perencanaan untuk merancang sistem umpan balik informasi, untuk membandingkan kinerja aktual dengan standar yang telah ditentukan, untuk menetapkan apakah telah terjadi suatu penyimpangan tersebut, serta untuk mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua

sumber daya perusahaan atau pemerintahan telah digunakan seefektif dan seefisien mungkin guna mencapai tujuan perusahaan atau pemerintahan. Dari beberapa pendapat tersebut diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa pengawasan merupakan hal penting dalam menjalankan suatu perencanaan. Dengan adanya pengawasan maka perencanaan yang diharapkan oleh manajemen dapat terpenuhi dan berjalan dengan baik.

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Konsep pengawasan demikian sebenarnya menunjukkan pengawasan merupakan bagian dari fungsi manajemen, di mana pengawasan dianggap sebagai bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak di bawahnya.” Dalam ilmu manajemen, pengawasan ditempatkan sebagai tahapan terakhir dari fungsi manajemen. Dari segi manajerial, pengawasan mengandung makna pula sebagai:

*“pengamatan atas pelaksanaan seluruh kegiatan unit organisasi yang diperiksa untuk menjamin agar seluruh pekerjaan yang sedang dilaksanakan sesuai dengan rencana dan peraturan.”*

atau

*“suatu usaha agar suatu pekerjaan dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan, dan dengan adanya pengawasan dapat memperkecil timbulnya hambatan, sedangkan hambatan yang telah terjadi dapat segera diketahui yang kemudian dapat dilakukan tindakan perbaikannya.”*

Sementara itu, dari segi hukum administrasi negara, pengawasan dimaknai sebagai

*“proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan.”*

Hasil pengawasan ini harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan dan ketidakcocokan dan menemukan penyebab ketidakcocokan yang muncul. Dalam konteks membangun manajemen pemerintahan publik yang bercirikan *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik), pengawasan merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi pemerintahan berjalan sebagaimana mestinya. Dalam konteks ini, pengawasan menjadi sama pentingnya dengan penerapan *good governance* itu sendiri.

Dalam kaitannya dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi warga masyarakat terhadap kinerja pemerintahan dengan menciptakan suatu sistem pengawasan yang efektif, baik pengawasan intern (*internal control*) maupun pengawasan ekstern (*external control*). Di samping mendorong adanya pengawasan masyarakat (*social control*).

Sasaran pengawasan adalah temuan yang menyatakan terjadinya penyimpangan atas rencana atau target. Sementara itu, tindakan yang dapat dilakukan adalah:

- a. mengarahkan atau merekomendasikan perbaikan;
- b. menyarankan agar ditekan adanya pemborosan;
- c. mengoptimalkan pekerjaan untuk mencapai sasaran rencana.

Pada dasarnya ada beberapa jenis pengawasan yang dapat dilakukan, yaitu:

#### 1. Pengawasan Intern dan Ekstern

Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada di dalam lingkungan unit organisasi yang bersangkutan.” Pengawasan dalam bentuk ini dapat dilakukan dengan cara pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat (*built in control*) atau pengawasan yang dilakukan secara rutin oleh inspektorat jenderal pada setiap kementerian

dan inspektorat wilayah untuk setiap daerah yang ada di Indonesia, dengan menempatkannya di bawah pengawasan Kementerian Dalam Negeri.

Pengawasan ekstern adalah pemeriksaan yang dilakukan oleh unit pengawasan yang berada di luar unit organisasi yang diawasi. Dalam hal ini di Indonesia adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang merupakan lembaga tinggi negara yang terlepas dari pengaruh kekuasaan manapun. Dalam menjalankan tugasnya, BPK tidak mengabaikan hasil laporan pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah, sehingga sudah sepantasnya di antara keduanya perlu terwujud harmonisasi dalam proses pengawasan keuangan negara. Proses harmonisasi demikian tidak mengurangi independensi BPK untuk tidak memihak dan menilai secara obyektif aktivitas pemerintah.

## 2. Pengawasan Preventif dan Represif

Pengawasan preventif lebih dimaksudkan sebagai, “pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan sebelum kegiatan itu dilaksanakan, sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan.” Lazimnya, pengawasan ini dilakukan pemerintah dengan maksud untuk menghindari adanya penyimpangan pelaksanaan keuangan negara yang akan membebankan dan merugikan negara lebih besar. Di sisi lain, pengawasan ini juga dimaksudkan agar sistem pelaksanaan anggaran dapat berjalan sebagaimana yang dikehendaki. Pengawasan preventif akan lebih bermanfaat dan bermakna jika dilakukan oleh atasan langsung, sehingga penyimpangan yang kemungkinan dilakukan akan terdeteksi lebih awal.

Di sisi lain, pengawasan represif adalah “pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan setelah kegiatan itu dilakukan.” Pengawasan model ini lazimnya dilakukan pada akhir tahun anggaran, di mana anggaran yang telah ditentukan kemudian disampaikan laporannya. Setelah itu, dilakukan pemeriksaan dan pengawasannya untuk mengetahui kemungkinan terjadinya penyimpangan.

## 3. Pengawasan Aktif dan Pasif

Pengawasan dekat (aktif) dilakukan sebagai bentuk “pengawasan yang dilaksanakan di tempat kegiatan yang bersangkutan.” Hal ini berbeda dengan

pengawasan jauh (pasif) yang melakukan pengawasan melalui “penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggung jawaban yang disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran.” Di sisi lain, pengawasan berdasarkan pemeriksaan kebenaran formil menurut hak (*rechmatigheid*) adalah “pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah sesuai dengan peraturan, tidak kadaluarsa, dan hak itu terbukti kebenarannya.” Sementara, hak berdasarkan pemeriksaan kebenaran materil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*) adalah “pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah memenuhi prinsip ekonomi, yaitu pengeluaran tersebut diperlukan dan beban biaya yang serendah mungkin.”

4. Pengawasan kebenaran formil menurut hak (*rechmatigheid*) dan pemeriksaan kebenaran materil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*).

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya “korupsi, penyelewengan, dan pemborosan anggaran negara yang tertuju pada aparatur atau pegawai negeri.” Dengan dijalankannya pengawasan tersebut diharapkan pengelolaan dan pertanggung jawaban anggaran dan kebijakan negara dapat berjalan sebagaimana direncanakan.<sup>12</sup>

Pengawasan pemerintah terhadap iklan kampanye pemilu diatur dalam Pasal 100 berbunyi: “Komisi Penyiaran Indonesia atau Dewan Pers melakukan pengawasan atas pemberitaan, penyiaran, dan iklan Kampanye Pemilu yang dilakukan oleh lembaga penyiaran atau media massa cetak”. Kemudian ketentuan lebih lanjut tentang pengawasan terhadap iklan kampanye diatur dengan peraturan KPU.

Terkait Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilu ini telah ditetapkan Peraturan KPU Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman pelaksanaan kampanye Pemilihan Umum, anggota DPR, DPD dan DPRD. Akan tetapi Peraturan KPU ini masih menuai kontradiktif terkait dengan adanya Pasal 46 yang mengatur tentang sanksi. Dalam pasal 46 ayat (1) disebutkan :

---

<sup>12</sup> Direktorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri, Pengertian Pengawasan, dipostkan oleh Rosa, <http://itjen-depdagri.go.id/article-25-pengertian-pengawasan.html>, diakses tanggal 29 April 2013.



*“Sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 ayat (2) dapat berupa :a.teguran tertulis; b. penghentian sementara mata acara yang bermasalah; c. Pengurangan durasi dan waktu pemberitaan, penyiaran, dan iklan kampanye Pemilu; d.Denda; e. Pembekuan kegiatan pemberitaan, penyiaran, dan iklan kampanye Pemilu untuk waktu tertentu;atau f. Pencabutan izin penyelenggaraan penyiaran atau pencabutan izin penerbitan media massa cetak.”*

Mengenai ketentuan Pasal ini banyak mendapat kritik keras dari berbagai pihak, karena dianggap bertentangan dengan Pasal 28 F amandemen kedua UUD 1945 yang menyebut bahwa “setiap orang berhak berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”. Ini berarti kebebasan pers mendapatkan jaminan yang sangat kokoh di tingkat konstitusi. Selain itu juga bertentangan dengan Undang-undang Nomor 40 Tahun tentang Pers yakni Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers. Oleh sebab banyak pihak yang minta agar Peraturan KPU Nomor 1 Tahun 2013 dibatalkan.

### **C. Penutup**

Konsumen iklan kampanye pemilu baik di media massa cetak maupun di media massa elektronik berhak untuk mendapatkan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan atas visi, misi dan program kerja yang akan dilakukan oleh peserta pemilu tersebut. Oleh sebab itu peserta pemilu yang ingin menyampaikan visi, misi dan program kerjanya dalam kampanye iklan pemilu baik melalui media cetak maupun media elektronik harus tetap memperhatikan hak-hak masyarakat selaku konsumen kampanye iklan pemilu. Baik bagi peserta pemilu secara perorangan seperti calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) maupun peserta pemilu partai politik seperti calon anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota.

## DAFTAR PUSTAKA

- ASM, Romli, Media Massa, makna, karakter, jenis dan fungsi, <http://romeltea.com/media-massa-makna-karakter-jenis-dan-fungsi/> diakses 29 April 2013.
- Bryan A Garner, A (ed.), 2000. “*Black’s Law Dictionary*”, bridged Seventh Edition, WEST, GROUP St. Paul, MINN.
- Direktorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri, Pengertian Pengawasan, dipostkan oleh Rosa, <http://itjen-depdagri.go.id/article-25-pengertian-pengawasan.html>, diakses tanggal 29 April 2013.
- Erman Rajagukguk, dkk., 2000, “*Hukum Perlindungan Konsumen*” Cetakan Pertama, Mandar Maju, Bandung.
- Jemie simatupang, awas tertipu iklan politik, <http://jemiesimatupang.wordpress.com/2009/01/03/awas-tertipu-iklan-politik/> diakses 29 April 2013.
- Kasali, Rhenald., 1995, “*Manajemen Periklanan: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*”, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta.
- M. Rusli Karim, Pemilu Demokratis Kompetitif, (Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya), hal. 2, dalam Bukunya Titik Triwulan Tutik, 2006, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara, Prestasi Pustaka, Jakarta.
- Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, Pelaksanaan Pemilu 2009: Ketaatan Terhadap Peraturan dan Perundang-undangan, [WWW.SETNEG.GO.ID](http://WWW.SETNEG.GO.ID), 4 April 2009, diakses tanggal 2 Mei 2009.
- Miru, Ahmadi., dan Yodo, Sutarman., 2004, “*Hukum Perlindungan Konsumen*” Edisi I, Cetakan I, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Shidarta, 2004, “*Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*” Cetakan Kedua (Edisi Revisi), PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.

Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1990, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta.

Widjaja, Gunawan., dan Ahmad Yani, 2001, “Hukum Tentang Perlindungan Konsumen”, Cetakan Kedua, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.