

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT atas perkenan-Nya maka laporan akhir Tim Penyusunan Naskah Akademik RUU Publikasi Luar Ruang dapat diselesaikan tepat pada waktunya. Naskah Akademik RUU tentang Publikasi Luar Ruang ini disusun berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Nomor : PHN. 1.26.HN.01.03 Tahun 2010 yang terdiri dari para anggota yang mewakili beberapa kepentingan yang berkaitan dengan Publikasi Luar Ruang.

Dasar pemikiran tentang pentingnya disusun tim ini karena keberadaan publikasi luar ruang yang semakin berkembang dihadapkan pada permasalahan yang sangat penting, sehingga perlu adanya suatu tindakan yang konkrit dari pemerintah pusat guna melakukan perlindungan, pengembangan, pembinaan serta pemberdayaan. Pemasangan iklan melalui media luar ruang ternyata menimbulkan permasalahan tersendiri bagi pemerintah kota. Di satu sisi memberikan dampak positif diantaranya yaitu memberikan kontribusi bagi pendapatan daerah, meningkatkan kualitas kota secara visual serta dapat memberi akses informasi terkait dengan iklan yang terpajang di papan reklame tersebut, namun di sisi lain keberadaannya juga dapat berdampak negatif bagi kota itu sendiri diantaranya cenderung menghalangi pandangan ke arah elemen-elemen kota yang justru menarik seperti arsitektur bangunan, unsur lansekap kota, dan bahkan mengancam keselamatan penduduk kota. Masyarakat menjadi terjajah oleh keberadaan media komunikasi yang ditengarai sudah mengalami *over communicated*. Akibatnya masyarakat kehilangan ruang publik yang terkait dengan indra pandang untuk menikmati pemandangan alam karunia Tuhan.

Di samping masalah publikasi luar ruang, hal lain yang perlu mendapat perhatian adalah iklan melalui media teknologi informasi dan komunikasi yang sangat efektif dan tidak

terbatas dengan ruang dan waktu yang sangat erat kaitanya dengan publikasi luar ruang karena dapat juga diakses dalam ruang -ruang publik yang terbuka.

Akhirnya Tim mengucapkan terimakasih kepada pihak yang telah memberikan masukan yang sangat berharga kepada tim baik selama rapat-rapat maupun pada waktu penyusunan laporan akhir. Semoga hasil tim dapat menjadi masukan yang bermanfaat bagi pembangunan hukum nasional pada umumnya dan dapat dipakai sebagai pedoman dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang Publikasi Luar Ruang.

Jakarta, Desember 2010

Ketua

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of connected loops and a final upward stroke, positioned above a horizontal line.

Prof. Dr. Ahmad M. Ramli, SH., MH FCBarb

DAFTAR ISI

| | |
|--|-----|
| KATA PENGANTAR | i |
| DAFTAR ISI | iii |
| BAB I | 1 |
| PENDAHULUAN | 1 |
| A. LATAR BELAKANG | 1 |
| B. IDENTIFIKASI MASALAH | 6 |
| C. TUJUAN DAN KEGUNAAN | 6 |
| D. METODE PENELITIAN | 7 |
| E. JANGKA WAKTU PELAKSANAAN DAN PEMBIAYAAN | 7 |
| F. SISTEMATIKA LAPORAN (NASKAH AKADEMIK) | 9 |
| G. PERSONALIA TIM | 9 |
| BAB II | 11 |
| ASAS-ASAS PENGATURAN PUBLIKASI LUAR RUANG DI INDONESIA | 11 |
| A. LANDASAN PENGATURAN | 11 |
| B. ASAS-ASAS RUU PUBLIKASI LUAR RUANG | 16 |
| C. PERBANDINGAN REGULASI NEGARA LAIN TERKAIT MATERI PUBLIKASI LUAR RUANG | 22 |
| BAB III | 41 |
| MATERI MUATAN RUU PUBLIKASI LUAR RUANG DAN KETERKAITANNYA DENGAN HUKUM POSITIF | 41 |
| A. KETERKAITAN DENGAN HUKUM POSITIF | 41 |
| B. MATERI MUATAN RUU PUBLIKASI LUAR RUANG | 47 |
| C. IKLAN MELALUI TEKNOLOGI, INFORMASI DAN KOMUNIKASI | 60 |
| BAB IV | 63 |
| PENUTUP | 63 |
| A. KESIMPULAN | 63 |
| B. SARAN | 64 |
| DAFTAR PUSTAKA | 65 |
| LAMPIRAN | |
| 1. Proceeding Draft Sosialisasi NA Publikasi Luar Ruang di Jakarta | |
| 2. Proceeding Draft Sosialisasi NA Publikasi Luar Ruang di Sosialisasi Bandung | |

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejalan dengan perkembangan perekonomian, iklan di Indonesia semakin gencar dalam menyiarkan suatu pesan informasi tentang produk barang dan jasa. Untuk menjangkau konsumennya, para produsen menggunakan sarana beriklan melalui berbagai media seperti koran, majalah, televisi, internet, dan sebagainya. Bahkan, sejumlah produsen justru lebih memilih menggunakan publikasi luar ruang untuk beriklan seperti baliho, spanduk, pamphlet. Saat ini memang publikasi luar ruang (*outdoor space*) menjadi trend komunikasi visual yang berguna untuk menginformasikan, memperkenalkan sekaligus mempromosikan layanan jasa dan produk-produk baru. Keberadaannya ditujukan untuk merangsang minat publik akan sesuatu produk maupun jasa. Penggunaan publikasi luar ruang untuk mempromosikan barang dan jasa dikarenakan media tersebut sifat *audiencenya heterogen*, waktu pemasangan yang relatif lebih lama dan tahan terhadap segala cuaca.¹

Pemasangan iklan melalui publikasi luar ruang ternyata menimbulkan permasalahan tersendiri bagi pemerintah kota. Di satu sisi memberikan dampak positif diantaranya yaitu memberikan kontribusi bagi pendapatan daerah, meningkatkan kualitas kota secara visual serta dapat memberi akses informasi terkait dengan iklan yang terpajang di papan reklame tersebut, namun di sisi lain keberadaannya juga dapat berdampak negatif bagi kota itu sendiri diantaranya cenderung menghalangi pandangan

¹ Sumbo Tinarbuko, *Grafis Kota dan Ruang Publik Kita*, <http://sumbo.wordpress.com/2007/12/27/grafis-kota-dan-ruang-publik-kita/>, diakses tanggal 27 November 2009.

ke arah elemen-elemen kota yang justru menarik seperti arsitektur bangunan, unsur lanskap kota, dan bahkan mengancam keselamatan penduduk kota. Misalnya; wisatawan asing yang ingin menikmati poros Kraton, Tugu, Gunung Merapi, sekarang mulai terganggu dengan hadirnya berbagai *billboard*, *nameboard* atau spanduk rentang. Kita juga mengalami kesulitan manakala ingin menatap arsitektur Kantor Pos Besar, Bank BNI, Bank Indonesia dan hotel Toegoe, misalnya. Di depan keempat gedung kuno tersebut sudah dijejali berbagai media promosi baik berupa *moving billboard*, baliho, spanduk ataupun tempelan poster berbagai produk yang ujung-ujungnya menyisakan sampah yang menempel di berbagai dinding. Selain itu, ketika ingin menikmati keindahan dan antiknya arsitektur gaya Barok dan Gothik gedung-gedung di Yogyakarta, maka kita harus bersusah payah untuk menatapnya secara detail². Selain Yogyakarta, di Jambi menjelang pemilihan capres, wajah kota Jambi dipenuhi dengan baliho dan reklame iklan. Papan-papan baliho tersebar hampir diseluruh sudut kota, bahkan di jalan protokol. Demikian juga di Batam pengaturan papan reklame dan media iklan di Batan terkesan tumpang tindih dan tidak diatur dengan baik. Akibatnya hampir di semua sudut jalan terpasang papan reklame, spanduk serta umbul-umbul. Keberadaan papan reklame yang tidak tertib sangat mengganggu pengguna jalan. Karena, sewaktu-waktu papan reklame pasti akan roboh dan menimpa warga. Apalagi pondasi papan reklame tidak bisa dijamin ketahanannya. Dengan papan reklame yang tidak tertib tersebut, menjadikan masyarakat terjajah oleh keberadaan media komunikasi yang ditengarai sudah mengalami *over communicated*. Akibatnya masyarakat kehilangan ruang publik yang terkait dengan indra pandang untuk menikmati pemandangan alam karunia Tuhan.

² *Ibid.*

Berangkat dari hal tersebut, maka sudah seharusnya keberadaan papan reklame perlu didukung dengan peninjauan terlebih dahulu, khususnya dari segi lokasi penempatan, jenis iklan yang akan dipasang serta ukuran dari papan reklame itu sendiri, sehingga keberadaannya dapat memberikan keuntungan yang nyata. Namun jika sebaliknya, maka dapat dipastikan akan terjadinya penurunan kualitas visual kota diakibatkan oleh terjadinya polusi papan reklame didaerah perkotaan.

Data menunjukkan, pertumbuhan gerai ritel (*retail outlet*) di Indonesia termasuk tertinggi di Asia yakni 18%, dibanding China (12 %), Filipina (12 %), Singapura (8 %) dan Malaysia (6%)³. Pertumbuhan yang tinggi tersebut, sangat mendukung pertumbuhan bisnis iklan media luar ruang dan diperkirakan masih akan terus berlangsung hingga 10 tahun mendatang. Munculnya regulasi-regulasi yang mengatur harga pasang billboard menjadi berlipat dari sebelumnya membawa kondisi yang dilematis. Yaitu penyebaran lokasi strategis; tidak lagi mengarah pada lokasi primadona. Sudut-sudut atau persimpangan jalan yang macet pun segera menjadi pilihan untuk penempatan iklan di media luar ruang. Di Jakarta, jalur non-3 in one yang kerap macet pun jadi daerah strategis. Jalur protokol Sudirman-Thamrin yang seharusnya dibatasi, juga tak luput dari sasaran pemasangan iklan di media luar ruang.

Secara ekonomis, pertumbuhan dan perkembangan belanja iklan tahun 2001 mengalami kemajuan yang sangat berarti. Dari perkiraan Rp. 9,1 triliun menjadi Rp. 9,7 triliun lebih berarti peningkatan sekitar 25% dibandingkan belanja iklan tahun 2000 sebesar Rp. 6,9 triliun. Pihak Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (P3I) mencatat

³ www. kapanlagi.com., " Pertumbuhan Iklan Media Luar Ruang Indonesia Terbesar di Asia" Selasa, 26 Juni 2007 20:54 diakses tanggal 1 Desember 2009.

belanja iklan tahun 2002 meningkat 30% atau menjadi Rp. 12,6 trilyun. Bahkan belanja iklan tahun 2010 diperkirakan tidak akan kurang dari Rp. 47 trilyun.

Disamping publikasi luar ruang, internet juga sering digunakan sebagai sarana untuk mempromosikan suatu produk. Sejauh ini belum ada undang-undang yang mengatur secara spesifik mengenai iklan melalui internet. Karena internet merupakan suatu media yang tidak mengenal ruang dan waktu sehingga sering menimbulkan suatu permasalahan.

Sebagai implikasi dari amandemen UUD 1945 yang salah satunya adalah penegakan kehidupan demokrasi di Indonesia, maka sistem pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah di Indonesia dilakukan secara langsung. Akibatnya, permasalahan publikasi luar ruang ini semakin kompleks. Masing-masing calon berlomba untuk mempromosikan dirinya dengan memanfaatkan media luar ruang seperti spanduk, baliho, pamflet, dan sebagainya yang semakin menambah kesemrawutan di media luar ruang. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Bagian Ketiga tentang Metode Kampanye Pasal 81 huruf e memberikan kewenangan kepada para peserta kampanye untuk melakukan kampanye dengan menggunakan alat peraga di tempat umum. Hal ini dipertegas dengan Peraturan KPU Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; pada bagian lampiran Bagian III huruf f menyebutkan :

"f. Pemasangan alat peraga di tempat umum; Pemasangan alat peraga kampanye di tempat umum ditempatkan pada lokasi yang ditetapkan dan/atau diizinkan oleh Pemerintah Daerah setempat, serta tidak ditempatkan pada tempat ibadah (mesjid, gereja, vihara, pura), rumah sakit atau tempat-tempat pelayanan

kesehatan, gedung milik pemerintah, lembaga pendidikan (gedung sekolah), jalan-jalan protokol dan jalan bebas hambatan, serta tempat milik perseorangan atau badan swasta, kecuali izin pemilik tempat yang bersangkutan, serta harus mempertimbangkan etika, estetika, kebersihan, dan keindahan kota atau kawasan setempat sesuai dengan Peraturan Daerah setempat. Pemasangan alat peraga kampanye pemilu sekurang-kurangnya berjarak 50 cm dari alat peraga peserta pemilu lainnya. Apabila tidak memenuhi ketentuan tersebut, KPU memerintahkan peserta pemilihan umum yang memasang alat peraga tersebut untuk mencabut atau memindahkannya. Apabila tidak dilakukan pencabutan/pemindahan, Pemerintah daerah setempat dan aparat keamanan berwenang mencabut atau memindahkan tanpa harus memberitahukan kepada peserta pemilihan umum tersebut.”

Meskipun telah diatur oleh KPU sedemikian, namun dalam prakteknya sering dilanggar oleh para peserta kampanye. Hal tersebut tentunya akan berlangsung terus selama pengaturan mengenai iklan/publikasi di media luar ruang ini belum ada, sehingga kesemrawutan dan ketidaktertiban akan terus berlangsung. Pasal 28 F UUD 1945 memang memberikan hak kepada setiap orang untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi dengan segala jenis saluran yang tersedia. Namun kebebasan tersebut juga harus tetap menghormati hak-hak asasi orang lain dengan tetap mempertimbangkan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum (Pasal 28J UUD Negara RI 1945).

Oleh karena itu, BPHN memandang perlu untuk menyusun Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang publikasi luar ruang sebagai bahan atau konsep awal bagi penyusunan RUU tentang Publikasi Luar Ruang Namun, karena keberadaan publikasi

luar ruang yang semakin berkembang dihadapkan pada permasalahan yang sangat penting, sehingga perlu adanya suatu tindakan yang konkrit dari pemerintah guna melakukan perlindungan, pengembangan, pembinaan serta pemberdayaan.

B. Identifikasi Masalah

Dalam rangka memberikan landasan ilmiah bagi penyusunan Rancangan Undang-undang Publikasi Luar Ruang maka dalam Naskah Akademik ini dilakukan pengkajian dan penelitian yang mendalam mengenai berbagai permasalahan seperti:

1. Apa urgensinya dibentuk suatu peraturan Perundang-undangan yang mengatur Publikasi Luar Ruang?
2. Apa saja landasan dan asas-asas yang digunakan dalam penyusunan Undang-undang Publikasi Luar ruang?
3. Apa saja materi muatan RUU Publikasi Luar Ruang?
4. Mengingat iklan melalui teknologi informasi dan komunikasi memiliki jangkauan yang sama atau bahkan lebih efektif dari publikasi luar ruang, apakah regulasi yang akan dibuat sebaiknya mengatur juga soal iklan melalui media teknologi informasi dan komunikasi?

C. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan diadakannya penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Publikasi Luar Ruang adalah untuk mempersiapkan Rancangan Undang-undang Publikasi Luar Ruang. Naskah Akademik ini merupakan landasan berfikir dalam menyusun Rancangan Undang-undang Publikasi Luar Ruang. Kajian ini berisi dasar filosofis, yuridis, sosiologis, dan *prediction study* terhadap peraturan perundang undangan yang akan dibentuk. Dengan demikian akan lebih memperjelas tentang latar belakang, tujuan dan sasaran yang ingin dicapai dalam pembentukan Undang-undang Publikasi Luar Ruang.

Selain itu Naskah akademik ini menjadi bahan untuk menjaring aspirasi masyarakat di bidang Publikasi Luar Ruang. Penjaringan dilakukan dengan melakukan sosialisasi kepada masyarakat.

Kegunaan kegiatan Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Publikasi Luar Ruang ini adalah (i) sebagai sumber masukan bagi penyusunan RUU Publikasi Luar Ruang, (ii) sebagai bahan pembahasan dalam forum konsultasi pengharmonisasian, pembulatan, dan (iii) sebagai pemantapan konsepsi RUU, serta (iv) sebagai bahan dasar keterangan Pemerintah mengenai Rancangan Undang-Undang yang disiapkan oleh Departemen/LPND Pemrakarsa guna disampaikan kepada DPR sesuai Perpres No.68 Tahun 2005 tentang tata cara mempersiapkan RUU, RPPPU, RPP dan Rancangan Peraturan Presiden.

D. Metode Penelitian

Dalam melakukan penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Publikasi Luar Ruang ini, tim melakukan penelitian dengan metode pendekatan yuridis normative komparatif yang dilakukan dengan studi pustaka dengan menelaah data sekunder baik peraturan perundang-undangan nasional maupun regulasi Negara lain, maupun hasil-hasil penelitian, pengkajian dan referensi lainnya. Data tersebut kemudian dianalisis secara kualitatif dengan didukung pendapat dari narasumber dan diskusi antar anggota tim dan dengan berbagai pihak.

E. Jangka Waktu Pelaksanaan Dan Pembiayaan

Kegiatan ini dilakukan dalam waktu 12 (dua belas) bulan terhitung mulai bulan Januari sampai dengan Desember 2010. Pembiayaan kegiatan ini bersumber dari anggaran Badan Pembinaan Hukum Nasional Tahun 2010. Adapun jadwal kegiatannya adalah sebagai berikut:

| NO | KEGIATAN | BULAN | | | | | | | | | | | |
|----|---|-------|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| 1 | Penyusunan SK Tim dan Penawaran keanggotaan | | | | | | | | | | | | |
| 2. | Pembuatan dan Penyempurnaan Proposal | | | | | | | | | | | | |
| 3. | Penyusunan konsep naskah akademik melalui rapat-rapat tim | | | | | | | | | | | | |
| 4. | Sosialisasi Naskah Akademik | | | | | | | | | | | | |
| 5. | Pembahasan dan Penyusunan Laporan Akhir (Konsinyasi Tim) | | | | | | | | | | | | |
| 6. | Penyampaian Laporan Akhir | | | | | | | | | | | | |

F. Sistematika Laporan (Naskah Akademik)

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Publikasi Luar Ruang terdiri dari 4 (empat)

bab yang memuat materi-materi sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Berisi mengenai latar belakang, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan, metode penelitian, jangka waktu pelaksanaan dan pembiayaan

BAB II ASAS-ASAS PENGATURAN PUBLIKASI LUAR RUANG DI INDONESIA

Asas-asas ini merupakan elaborasi berbagai teori, gagasan dan konsepsi yang digunakan sebagai pisau analisis dalam menentukan asas-asas (baik hukum maupun non hukum) yang akan dipakai dalam peraturan perundang-undangan. Selain itu dalam bab ini juga diuraikan perbandingan regulasi dengan negara-negara lain serta diuraikan pula mengenai iklan melalui media teknologi, informasi dan komunikasi.

BAB III MATERI MUATAN RUU PUBLIKASI LUAR RUANG DAN KETERKAITAN DENGAN HUKUM POSITIF

Berisi mengenai Keterkaitan dengan Hukum Positif dan Pokok-Pokok Materi Muatan RUU, yang mencakup uraian tentang konsideran, ketentuan umum, materi pokok yang diatur, ketentuan peralihan, ketentuan penutup dan lampiran.

BAB IV PENUTUP

Berisi tentang kesimpulan dan saran

G. PERSONALIA TIM

Ketua : Prof. Dr. Ahmad M Ramli, SH.,MH.,FCBArb

Sekretaris : Erna Priliasari, SH.,MH

- Anggota : 1. Dr. Subrata
2. Ir. Martantiningsih
 3. M. Amirullah, SH.,MH
 4. Indra Maulana, SH.,LL.M
 5. Haryani, SH
 6. Nurhayati, SH.,M.Si
 7. Heru Baskoro, SH.,MH
- Sekretariat: 1. Deny Rahmansyah, SH
2. Atiah

BAB II

ASAS-ASAS PENGATURAN PUBLIKASI LUAR RUANG DI INDONESIA

a. Landasan Pengaturan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, konsideran menimbang memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan Peraturan Perundang-undangan⁴. Pokok-pokok pikiran pada konsideran menimbang memuat unsur atau landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis yang menjadi latar belakang pembuatannya⁵.

1. Landasan Filosofis

Di dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 dinyatakan bahwa “Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa”. Ini merupakan bagian dari tujuan Negara Republik Indonesia. Filsafat Hukum yang dikandung dari hal tersebut adalah bahwa para pendiri bangsa kita mencita-citakan agar Negara Republik Indonesia menjadi Negara Hukum (*Rechtsstaat*), sebagaimana ternyata dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan “Negara Indonesia adalah negara hukum”.

Dalam arti sempit, pengertian negara hukum didasarkan pada prinsip bahwa pemerintah terikat oleh ketentuan-ketentuan. Sedangkan dalam arti luas yaitu

⁴ Lampiran UU 10 Tahun 2004 huruf B.3 angka 17.

⁵ Lampiran UU 10 Tahun 2004 huruf B.3 angka 18.

tujuan dari pemerintah yang baik terkandung dalam hukum atau hak yang baik yang dituangkan dalam konstitusi.

Dalam setiap negara hukum selalu harus ada unsur atau ciri-ciri yang khas, yaitu (i) pengakuan dan perlindungan atas hak-hak asasi manusia; (ii) adanya peradilan yang bebas, mandiri, dan tidak memihak; (iii) adanya pemisahan kekuasaan dalam sistem pengelolaan kekuasaan negara; dan (iv) berlakunya asas legalitas hukum, yaitu bahwa semua tindakan negara harus didasarkan atas hukum yang sudah dibuat secara demokratis sebelumnya, bahwa hukum yang dibuat itu memiliki supremasi atau berada di atas segalanya, dan semua orang berkedudukan sama di hadapan hukum.⁶

Konsep negara hukum dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berada dalam koridor Pancasila, yaitu negara hukum yang demokratis⁷, yang hukumnya wajib mengupayakan agar kesejahteraan umum dan kecerdasan bangsa semakin meningkat sebagaimana menjadi tujuan paham Negara Kesejahteraan (*Welvaartsstaat, Welfare State*).⁸

Dengan perkataan lain, yang diharapkan oleh penyusun UUD 1945 bukanlah semata suatu Negara Hukum dalam arti yang sangat sempit atau Negara berdasar undang-undang, bukan pula kehidupan bernegara berdasarkan Supremasi Hukum semata, tetapi kehidupan berbangsa dan bernegara yang membawa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, baik bagi seluruh bangsa Indonesia sebagai satu kesatuan politik tetapi juga bagi tiap-tiap warga negaranya, tua-muda, tinggi-rendah,

⁶ Moh. Mahfud M.D, "Politik hukum di Indonesia", LP3S, Jakarta,1998. hlm. 121-194

⁷ Jimly Asshiddiqie, "Menuju Negara Hukum Yang Demokratis", Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konsititusi, Jakarta, 2008, hlm. 245-366.

⁸ Sunaryati Hartono, "Mencari Filsafah Hukum Indonesia yang Melatarbelakangi Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945", Sri Rahayu Oktoberina & Niken Savitri (ed), *Butir-Butir Pemikiran dalam Hukum-Memperingati 70 Tahun Prof. Dr. B. Arief Sidharta, S.H.*, Refika Aditama, Bandung, 2008, hlm. 149-151.

kaya-miskin, tanpa perbedaan asal-usul ethnologis atau rasial, atau tinggi rendahnya status sosial seseorang, atau apa agama yang dianutnya. Karena itu paham Negara Hukum sebagaimana berkembang di abad ke-20, yaitu yang sekaligus harus mengembangkan suatu negara kesejahteraan (*Welfare State*) yang bertanggung jawab lebih dekat pada pemahaman UUD 1945 daripada paham Anglo-Amerika tentang *The Supremacy of Law* atau paham Supremasi Hukum.⁹

Konsep negara kesejahteraan dimaknai sebagai kemampuan Negara dalam memberdayakan sekaligus mensejahterakan rakyatnya. Negara kesejahteraan berusaha menciptakan sistem yang lebih adil dengan memperpendek jurang kesenjangan sosial diantara kaum kaya dan miskin. Dengan berpegang pada tujuan yang luhur, negara diberikan kepercayaan untuk mengatur lebih jauh kepentingan rakyat¹⁰.

2. Landasan Yuridis

Landasan yuridis atau normatif suatu peraturan atau kaidah jika kaidah itu merupakan bagian dari suatu kaidah hukum tertentu yang di dalam kaidah-kaidah hukum saling menunjuk yang satu terhadap yang lain. Sistem kaidah hukum yang demikian itu terdiri atas suatu keseluruhan hirarki kaidah hukum khusus yang bertumpu pada kaidah hukum umum. Di dalamnya kaidah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum yang lebih tinggi.

Publikasi luar ruang dalam konteks penyampaian dan penerimaan informasi juga terkait erat dengan Pasal 28F UUD 1945 yang menyatakan:

⁹ *Ibid*, hlm. 152

¹⁰ Paul Spicker, "The Welfare State: A General Theory", Sage, London, 2000. hlm. 135-138

“Setiap orang berhak untuk 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.”

Namun dalam suatu negara hukum, tiada kebebasan individual tanpa batas sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 sebagai berikut:

“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”

Dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 dinyatakan bahwa “perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”

Dalam kaitan ini, kegiatan publikasi luar ruang diperlukan untuk membangun daya saing. Fungsi publikasi luar ruang untuk membangun daya saing penting agar peraturan perundang-undangan di bidang publikasi luar ruang yang ditetapkan memberikan tatanan yang tepat untuk mengembangkan perekonomian nasional.

3. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis yaitu bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat.

Karena itu, dalam konsideran, harus dirumuskan dengan baik pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris sehingga sesuatu gagasan normatif yang dituangkan dalam undang-undang publikasi luar ruang benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat. Dengan demikian, norma hukum yang tertuang dalam undang-undang publikasi luar ruang itu kelak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya di tengah-tengah masyarakat hukum yang diaturnya.

Pemasangan iklan melalui media luar ruang ternyata menimbulkan permasalahan tersendiri bagi pemerintah kota. Disamping memberikan kontribusi bagi pendapatan daerah, meningkatkan kualitas kota secara visual serta dapat memberi akses informasi terkait dengan iklan yang terpajang di papan reklame tersebut, juga terkadang keberadaan iklan di media luar ruang cenderung menghalangi pandangan ke arah elemen-elemen kota yang justru menarik. Masyarakat menjadi terjajah oleh keberadaan media komunikasi yang ditengarai sudah mengalami *over communicated*. Akibatnya masyarakat kehilangan ruang publik yang terkait dengan indra pandang untuk menikmati pemandangan alam karunia Tuhan. Selain itu keberadaan papan reklame yang tidak tertata dan terstruktur dengan baik dapat menimbulkan kemacetan, karena pada umumnya penempatan papan reklame tersebut diletakkan di jalan-jalan yang strategis.

Berdasarkan dua hal tersebut, maka sudah seharusnya keberadaan papan reklame perlu didukung dengan peninjauan terlebih dahulu, khususnya dari segi lokasi penempatan, jenis iklan yang akan dipasang serta ukuran dari papan reklame itu sendiri, sehingga keberadaannya dapat memberikan keuntungan yang nyata.

Namun jika sebaliknya, maka dapat dipastikan akan terjadinya penurunan kualitas visual kota diakibatkan oleh terjadinya polusi papan reklame didaerah perkotaan.

Munculnya regulasi-regulasi yang mengatur harga pasang billboard menjadi berlipat dari sebelumnya membawa kondisi yang dilematis. Yaitu penyebaran lokasi strategis; tidak lagi mengarah pada lokasi primadona. Sudut-sudut atau persimpangan jalan yang macet pun segera menjadi pilihan untuk penempatan iklan di media luar ruang. Di Jakarta, jalur non-3 in one yang kerap macet pun jadi daerah strategis. Jalur protokol Sudirman-Thamrin yang seharusnya dibatasi, juga tak luput dari sasaran pemasangan iklan di media luar ruang. Oleh karena itu perlu diatur mengenai penggunaan media luar griya ini agar kualitas visual kota tertata dengan baik.

b. Asas-Asas RUU Publikasi Luar Ruang

Dari sudut pandang etika, Iklan berkaitan erat dengan etika bisnis khususnya prinsip kejujuran dan otonomi. Iklan dituntut untuk mengatakan hal yang benar kepada konsumen tentang produk, sambil membiarkan konsumen bebas menentukan untuk membeli atau tidak membeli produk itu.

Etika sebagai standar-standar moral, mengatur perilaku bagaimana kita bertindak dan mengharapkan orang lain bertindak. Etika pada dasarnya merupakan dialektika antara kebebasan dan tanggung jawab, antara tujuan yang hendak dicapai dan cara untuk mencapai tujuan-tujuan itu. Ia berkaitan dengan penilaian tentang perilaku benar atau tidak benar, yang baik atau tidak baik, yang pantas atau tidak pantas, yang berguna atau tidak berguna, dan yang harus dilakukan atau tidak boleh dilakukan¹¹

¹¹ Kees Bertens, "Pengantar Etika Bisnis", Kanisius, Yogyakarta, 2000. hlm. 20-35

Sebaliknya, hukum sebagai agen pengendalian diri bagi para pelaku pembangunan ekonomi selayaknya membangun etika sehingga hukum tidak dilihat sebagai pemaksaan yang kaku, melainkan sebagai norma yang patut diikuti.

Etika secara umum terbagi dalam tiga pengertian. Pertama, etika adalah nilai-nilai dan norma-norma moral yang dipakai oleh seseorang atau suatu kelompok sebagai pegangan bagi tingkah lakunya. Kedua, etika dimaksudkan sebagai kumpulan prinsip dan nilai moral yang mengatur perilaku suatu kelompok, khususnya suatu profesi atau sering disebut dengan kode etik. Ketiga, etika mempunyai arti ilmu.

Disini “etika” diartikan sebagai ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk; tentang yang harus dilakukan manusia dan yang tidak boleh dilakukannya. Dalam artian ini etika disebut sebagai filsafat moral. Persoalan etika bukanlah hal yang sederhana karena dalam prakteknya tidak ada etika yang mutlak.

Secara pragmatis sulit untuk melakukan universalitas terhadap sistem etika. mengingat sistem-sistem etika tadi tidak bisa diterima secara universal sehingga secara *de facto* tidak ada etika universal. Etika terikat budaya (*culture-bound*), atau berkembang secara inheren dalam budaya, tepatnya dalam filsafat atau pandangan hidup masyarakat. Sistem-sistem etika dikonstruksi oleh manusia, bukan bawaan, namun dipelajari oleh setiap generasi penerus. Individu-individu mengembangkan dan menetapkan etika melalui *typications* yang berasal dari *stock of preconstituted knowledge* mereka untuk mencapai individu-individu, motif-motif, tujuan-tujuan dan pola-pola tindakan.

Karena publikasi luar ruang langsung menyangkut konsumen dan sekaligus menyangkut persoalan penerapan prinsip kejujuran dan otonomi konsumen, publikasi luar ruang dianggap sebagai salah satu tolok ukur bisnis yang etis atau tidak. Sehingga

publikasi luar ruang ikut menentukan penilaian masyarakat mengenai baik buruknya kegiatan bisnis hukum.

Pada hakikatnya, iklan terbagi di dalam 3 fungsi :

1. menjalankan fungsi “informasi” (*to Inform*)
2. menjalankan fungsi “persuasif” (*to Persuade*)
3. menjalankan fungsi “pengingat” (*to Remind*).

Masyarakat Periklanan Indonesia sejak tahun 1981 telah menyusun Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia, yang secara garis besar berisi tiga asas umum dalam beriklan, yaitu¹²:

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; dan
3. Iklan harus dijiwai oleh asas persaingan yang sehat.

Ketiga asas umum ini kemudian dijabarkan secara lebih detail dalam penerapan secara umum maupun secara khusus, diantaranya menyangkut keberadaan anak dalam iklan, pemakaian tenaga profesional, minuman keras, rokok, obat, kosmetika, undian dan hadiah langsung.

Sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa dalam

¹² Serikat Penerbit Surat kabar, “Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia”, Serikat Penerbit Surat kabar, Jawa Timur, 1981.

membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi¹³:

- i. kejelasan tujuan;
- ii. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- iii. kesesuaian antara jenis dan materi muatan ;
- iv. dapat dilaksanakan ;
- v. kedayagunaan dan kehasilgunaan ;
- vi. kejelasan rumusan ; dan
- vii. keterbukaan.

Sementara itu dalam Pasal 6 ayat (1) telah digariskan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung asas:

1. pengayoman;
2. kemanusiaan;
3. kebangsaan;
4. kekeluargaan;
5. kenusantaraan;
6. bhinneka tunggal ika;
7. keadilan;
8. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
9. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
10. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

¹³ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Selanjutnya Pasal 6 ayat (2) memperlihatkan bahwa selain asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Dari sudut pandang regulasi, pengaturan tentang publikasi luar ruang terkait erat dengan beberapa peraturan perundang-undangan, antara lain UU Perlindungan Konsumen, UU Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, UU Pornografi, UU Kesehatan, dan UU Bangunan Gedung, sehingga perlu dilakukan telaah terhadap asas-asas dan pengaturan yang berlaku dalam regulasi tersebut.

Oleh karena itu dalam penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Publikasi Luar Ruang ini menggunakan asas kepastian hukum, asas manfaat, asas keseimbangan, keamanan, keselamatan dan kenyamanan masyarakat, asas keserasian, keselarasan dan keseimbangan, asas keberdayagunaan dan keberhasilgunaan, dan asas perlindungan kepentingan umum.

1. Asas Kepastian Hukum

Penyelenggaraan Publikasi Luar Ruang dilakukan berlandaskan hukum atau Ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjamin hak-hak para pemangku kepentingan dan dapat memberikan rasa keadilan bagi masyarakat. Diperlukan kejelasan tugas dan kewenangan instansi pemerintah dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan Publikasi Luar Ruang. Dengan demikian ada kejelasan siapa bertanggung jawab mengenai Publikasi Luar Ruang.

2. Asas Manfaat

Asas manfaat dimaksudkan untuk mengamanatkan bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan publikasi luar ruang harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen, pemerintah dan pelaku usaha secara keseluruhan dan

dapat memberikan informasi bagi masyarakat serta dapat meningkatkan pendapatan Pemerintah setempat.

3. Asas Keseimbangan Kepentingan

Asas ini dimaksudkan agar kegiatan publikasi luar ruang tidak hanya memperhatikan dan memperhitungkan kepentingan bisnis semata, melainkan juga memperhatikan kepentingan dan hak masyarakat pada umumnya dan konsumen pada khususnya.

4. Asas Keamanan, Keselamatan dan Kenyamanan Masyarakat

Keamanan, berkenaan dengan format iklan media ruang luar yang dibuat harus dapat menjamin keamanan bagi masyarakat dengan memenuhi syarat-syarat, standarisasi dan spesifikasi tertentu serta memperhatikan lokasi, tempat, letak, dan wilayah penempatannya. Keberadaan publikasi luar ruang seharusnya tidak mengganggu lingkungan di sekitar bangunan gedung dan jalan raya.

Kenyamanan, dimaksudkan format iklan media ruang luar dan penempatannya dapat memberikan kenyamanan bagi masyarakat serta memenuhi aspek estetika.

5. Asas Keserasian, Keselarasan, dan Keseimbangan

Penyelenggaraan publikasi diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan lokasi. Keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta antar kawasan perkotaan, kawasan jalan protokol dan kawasan pedesaan.

6. Asas Keberdayagunaan dan Keberhasilgunaan

Penyelenggaraan Publikasi Luar Ruang harus dilaksanakan berlandaskan pemanfaatan ruang yang optimal dan pencapaian hasil sesuai dengan sasaran.

7. Asas Perlindungan Kepentingan Umum

Penyelenggaraan Publikasi Luar Ruang harus memperhatikan kepentingan masyarakat.

c. Perbandingan Regulasi Negara Lain Terkait Materi Publikasi Luar Ruang

a) Belanda

Pengaturan periklanan (termasuk publikasi luar ruang) di Belanda pada awalnya dilakukan dengan sistem *self-regulation*, sehingga komunitas industri periklanan itu sendiri (yang terdiri dari perusahaan pengiklan, agen periklanan, dan perusahaan media) yang membuat “aturan main” serta bertanggung jawab terhadap isi dan penyebaran iklan. Dengan sistem *self-regulation* ini, pemerintah tidak memiliki akses untuk melakukan pembatasan-pembatasan periklanan melalui instrumen hukum.¹⁴

Pada perkembangan selanjutnya, Pemerintah Belanda membentuk *Dutch Advertising Code Authority*, untuk membangun sistem hukum periklanan yang komprehensif, yang mencakup pembentukan regulasi, badan penyelesaian sengketa, dan prosedur penyelesaian sengketa periklanan. Hal ini dilakukan terutama dalam rangka memberikan perlindungan kepada masyarakat, khususnya konsumen produk dan pengusaha pengiklan, serta untuk mendorong terciptanya industri periklanan yang profesional. Regulasi dilakukan dengan membuat *The Dutch Advertising Code*,¹⁵ yang memberikan hak kepada setiap orang untuk menyampaikan keberatan terhadap iklan yang dirasakan melanggar *The Dutch Advertising Code* di hadapan *Advertising Code Committee*. Komite dimaksud merupakan lembaga independen yang berfungsi untuk menyelesaikan sengketa periklanan secara efektif dan profesional. Selain hal tersebut, juga dibentuk *Board of Appeal* yang berfungsi sebagai lembaga banding administratif terhadap putusan

¹⁴ <http://www.reclamecode.nl/bijlagen/NRC%20brochure%20Engels%202008.pdf>

¹⁵ Nama lain dari regulasi ini adalah *Netherlands Reclame Code (New), 2008*

dari *Advertising Code Committee*, yang dapat dimanfaatkan oleh para pihak yang bersengketa.

Sistematika *The Dutch Advertising Code* yang telah diperbaharui sejak 1 Februari 2008 (selanjutnya ditulis *The Dutch Advertising Code, 2008*), terdiri dari 2 (dua) bagian, yaitu Bagian Umum dan Bagian Khusus. Pada Bagian Umum, diatur hal-hal yang bersifat prinsip-prinsip periklanan, antara lain diatur bahwa iklan tidak boleh menyesatkan atau tidak jujur serta tidak melanggar norma yang berlaku umum (Pasal 2 sampai dengan Pasal 7).¹⁶ Pada Bagian Khusus, diatur tentang periklanan yang dilakukan dalam media khusus dan untuk jasa atau layanan khusus.

The Dutch Advertising Code, 2008 telah diharmonisasikan dengan *Directive of the European Parliament and of the Council Concerning Unfair Business-to-Consumer Commercial Practices in the Internal Market (tEU Unfair Commercial Practices Directive), Directive 2005/29/EC*, yang telah dibuat tanggal 11 Mei 2005 dan mulai berlaku tanggal 11 Juni 2005, yang merupakan sumber dan dasar hukum pengaturan persaingan usaha di negara-negara Uni Eropa.

Pasal 1 *The Dutch Advertising Code, 2008*¹⁷ mendefinisikan periklanan sebagai segala bentuk kegiatan yang bertujuan untuk memperkenalkan sesuatu produk (barang, jasa,

¹⁶ Pasal 2 : *An advertisement shall conform to the law, the truth and the requirements of good taste and decency.*

Pasal 3 : *An advertisement shall not contravene the public interest, public order or morality.*

Pasal 4 : *An advertisement shall not be gratuitously offensive or constitute a threat to mental and/or physical public health.*

Pasal 5 : *The form and content of an advertisement shall not undermine confidence in advertising.*

Pasal 6 : *Without justifiable cause, an advertisement shall not arouse feelings of fear or superstition.*

Pasal 7 : *Advertising shall not be dishonest. Advertising is considered to be dishonest if it contravenes with the requirements of professional devotion, and if it substantially disrupts or may disrupt the economic behaviour of the average consumer reached, or targeted, as regards to the product. Misleading and/or aggressive advertising is considered to be (by any means) dishonest.*

¹⁷ Pasal 1 *The Dutch Advertising Code* selengkapnya sebagai berikut: "Advertising is defined as: any form of public commendation of goods, services or ideas (referred to collectively as 'products'). The solicitation of services is also defined as advertising."

Explanation of Article 1:

atau ide/konsep/pemikiran) kepada masyarakat pada ruang publik. Informasi yang berisi ajakan untuk menggunakan layanan juga dikategorikan sebagai iklan. Ketentuan ini menyiratkan bahwa segala bentuk media publik dapat digunakan untuk iklan, termasuk televisi. Memperkenalkan produk yang dilakukan tidak di ruang publik, tidak termasuk dalam pengertian ini. Misalnya, pembukaan kantor/tempat usaha baru, pengumuman kegiatan keluarga, atau pengumuman kebijakan baru dari pemerintah atau perusahaan swasta.

Jumlah berita atau informasi yang ditampilkan juga menjadi ukuran pengkualifikasian “perkenalan publik” dimaksud, selain ukuran media, jenis huruf, penempatan, penggunaan warna, dan lain sebagainya. Pencantuman nama perusahaan pengiklan juga dianggap sebagai suatu iklan.

Definisi atau pengertian dimaksud juga mensiratkan bahwa yang termasuk iklan tidak hanya yang dilakukan secara komersial dengan adanya pembayaran, tetapi juga yang dilakukan secara tanpa adanya biaya atau gratis.

Pasal 7 *The Dutch Advertising Code, 2008* mengatur tentang larangan iklan yang tidak jujur (*dishonest*). Dinyatakan bahwa, “*Advertising shall not be dishonest. Advertising is considered to be dishonest if it contravenes with the requirements of professional devotion, and if it substantially disrupts or may disrupt the economic behaviour of the average consumer reached, or targeted, as regards to the product.*Misleading and/or

Advertising means commending something in public. This includes a television programme in which offers are made directly to the public with the intention to supply products for sale (= teleshopping). Commendations not made in public do not fall within the definition. The same applies to announcements which lack any element of commendation. Examples are purely factual statements such as opening times, family announcements, and purely factual statements about the policy (or changes in policy) of public authorities or private sector companies. The total message plays a role in assessing the element of commendation. Not only is the text a matter of concern, but also size, lay-out, use of colour and so forth. The mere statement of a name of the advertiser may in itself constitute advertising (e.g. sponsor panels). The definition does not stipulate that the commendation is a paid advertisement. Although payment is usually the case, from the point of view of the public it makes no difference whether an advertisement is placed free of charge or for payment.

aggressive advertising is considered to be (by any means) dishonest". Menurut pasal ini, iklan dianggap tidak jujur apabila bertentangan dengan komitmen profesional yang diharapkan, dan mengganggu atau bahkan menghancurkan kegiatan ekonomi sebagian konsumen yang telah dimilikinya, atau yang telah menjadi targetnya, atau yang terkait dengan produk tersebut. Iklan yang menyesatkan dan/atau pemaksaan dalam segala bentuk, dianggap sebagai iklan yang tidak jujur.

Dalam penjelasannya, Pasal 7 ini menyatakan bahwa yang dimaksud dengan mengganggu atau bahkan menghancurkan kegiatan ekonomi sebagian konsumen yang telah dimilikinya, atau yang telah menjadi targetnya, atau yang terkait dengan produk tersebut adalah kegiatan yang menggunakan iklan untuk menghilangkan kemampuan konsumen sehingga tidak mampu membuat keputusan berdasarkan informasi yang tepat, bahkan menyebabkan konsumen membuat transaksi yang sebenarnya tidak diinginkan. Yang dimaksud dengan komitmen profesional yang diharapkan, adalah tingkat profesionalitas dan kepedulian yang diharapkan oleh konsumen yang terkait dengan itikad baik.

Iklan yang menyesatkan sebagai wujud nyata iklan yang tidak jujur, diatur lebih rinci dalam Pasal 8 *The Dutch Advertising Code, 2008*, yang mengatur tentang kriteria suatu iklan dianggap menyesatkan. Pasal 8 ayat (1) *The Dutch Advertising Code, 2008* menyatakan bahwa untuk menentukan suatu iklan dianggap menyesatkan harus dipertimbangkan penilaiannya pada hal-hal sebagai berikut : karakter/sifat dan persyaratan, kondisi faktual, keterbatasan penggunaan sarana komunikasi, dan sikap masyarakat terhadap iklan tersebut.¹⁸

¹⁸ Pasal 8 ayat (1) : *"When assessing whether or not an advertisement is misleading, all characteristics and conditions, the factual context, the limitations of the means of communication, and the public for which is intended are to be taken into consideration."*

Pasal 8 ayat (2) *The Dutch Advertising Code, 2008* menentukan bahwa setiap iklan dianggap menyesatkan apabila mengandung informasi yang salah, tidak jelas, atau meragukan (multitafsir, tidak pasti) bagi konsumen pada umumnya, khususnya terkait keterangan tentang :¹⁹

- a. sifat produk,
- b. fitur-fitur terpenting dari produk (misalnya : ketersediaan, komposisi, keunggulan, efek samping, kelengkapan, pelayanan dan pengaduan, proses produksi, tanggal produksi, pengiriman, penggunaan, jumlah, spesifikasi, indikasi geografis, dan indikasi asal),
- c. Harga, atau kalkulasi harga, atau kalkulasi keuntungan,
- d. Penambahan kewajiban produsen, keterangan sponsor, dan sebagainya.
- e. Layanan perbaikan, suku cadang, penggantian produk,
- f. Kualitas, karakter dan hak-hak pengiklan, misalnya identitas, kepemilikan HKI, perolehan penghargaan, dan sebagainya.
- g. Hak-hak konsumen, misalnya hak terhadap penggantian produk dan pengembalian uang, hak atas terjadinya risiko.

¹⁹ Pasal 8 ayat (3) : *All advertising including incorrect information, or information that is unclear or ambiguous for the average consumer in respect of one or more elements as listed in points a to g hereunder, and which would consequently entice or may entice the average consumer to make a decision on a transaction which he would otherwise not have made, is considered to be misleading:*

- a. *The existence or the nature of the product;*
- b. *The most important features of the product, such as availability, advantages, risks, design, composition, accessories, service and complaint handling, process and date of production or execution, delivery, suitability for use, quantity, specification, geographic or commercial origin, results to be expected, or the results and essential features of tests and controls performed.*
- c. *The extent of the obligations of the advertiser, the motives for advertising and the nature of the sales process, the explanation of a symbol in connection with direct or indirect sponsoring, or acknowledgment of the advertiser or the product;*
- d. *The price or the way the price is calculated, or an explicit price advantage;*
- e. *Necessary services, spare parts, replacement or repair;*
- f. *The quality, characteristics and rights of the advertiser or his agent, like for example his identity, his assets, qualifications, status, acknowledgment, affiliation, connections; his industrial, commercial or intellectual rights of ownership or the prizes, awards and decorations he has won;*
- g. *The legal rights of the consumer, including the right of replacement or refund, or the risks he might run.*

Pasal 8 ayat (3) *Dutch Advertising Code, 2008* menegaskan pula bahwa iklan dianggap menyesatkan apabila bersifat membujuk atau bermaksud membujuk konsumen sehingga bertransaksi yang sebenarnya tidak diinginkan, antara lain bentuknya adalah:²⁰

- a. Pemasaran produk dengan cara yang dapat mengakibatkan kebingungan terkait produk, merek dagang, nama perusahaan dan karakteristik pembeda lainnya dengan produk, merek dagang, nama perusahaan dan karakteristik pembeda lainnya milik kompetitor;
- b. Tidak mengindahkan aturan tingkah laku yang telah dibuat oleh komunitas pengiklan, yang telah disetujuinya dan mengikat baginya.
- c. Menghilangkan informasi penting, menutupi informasi penting bagi konsumen terkait produk, memberikan informasi yang tidak jelas, meragukan, atau tidak memberikan informasi pada waktu yang dibutuhkan untuk mencegah kerugian.

Lampiran 1 *Dutch Advertising Code, 2008* menetapkan lebih lanjut iklan yang terqualifikasi sebagai iklan yang menyesatkan.

Pasal 9 *Dutch Advertising Code, 2008* mengatur bahwa, “*Testimonials, commendations or statements by experts that are used in advertisements shall be based on the truth and tally with the latest accepted scientific views.*” Pasal ini menentukan bahwa kesaksian atau pernyataan ahli yang dilakukan untuk kepentingan iklan haruslah berdasarkan kejujuran dan kebenaran yang dapat dibuktikan berdasarkan sudut pandang keilmuan dan penelitian yang valid.

²⁰ Pasal 8 ayat (3) : *Advertising is also regarded as misleading if it entices or may entice the average consumer to make a decision on a transaction he would not otherwise have made. Misleading advertising includes:*

- a. *Marketing of a product in a way that could lead to confusion with products, trademarks, business names and other distinguishing characteristics of a competitor;*
- b. *Non-observance of a code of behaviour by the advertiser, who bound himself to this code, in so far as the obligation is verifiable and the advertiser declares himself as bound to this code;*
- c. *Omitting essential information, keeping information concealed, supplying information, in an unclear, incomprehensible, ambiguous way or supplying the information in an untimely fashion*

Penggunaan berbagai macam media untuk kegiatan periklanan harus dapat menjamin bahwa iklan tersebut tetap dapat dikenali sebagai iklan, dengan cara peletakan media yang baik, materi iklan, penampilan materi iklan, dan lain sebagainya, dengan memperhatikan situasi dan kondisi masyarakat konsumen yang ditujunya. Hal ini diatur dalam Pasal 11 ayat (1) *Dutch Advertising Code, 2008*, yang menyatakan bahwa, *“An advertisement shall be recognizable as such by virtue of its lay-out, presentation, content or otherwise, taking into account the public for which it is intended.”*

Selanjutnya diatur bahwa jika ada jaminan yang terkait dengan produk yang ditawarkan, yang juga dituliskan dan disertakan dalam iklan, harus dengan jelas menyebutkan ruang lingkup, materi, dan jangka waktu jaminan dimaksud, yang juga harus dimuat dalam media yang sama dengan media yang digunakan untuk iklan dimaksud. Hal ini secara tegas diatur dalam Pasal 12 *Dutch Advertising Code, 2008*, yang menyatakan bahwa, *“If a ‘guarantee’ is mentioned in an advertisement, the scope, content and duration of the guarantee shall be made clear, in accordance with the relevant medium.”*

Iklan perbandingan, yang membandingkan suatu produk competitor dengan produk pengiklan, diatur dalam Pasal 13 *Dutch Advertising Code, 2008*, yang menyatakan:

“Comparative advertising is defined as any form of advertising in which a competitor, or goods or services provided by a competitor, are mentioned explicitly or implicitly. Comparative advertising is permitted - as far as the comparison is concerned- provided it:

- a. is not misleading according to the spirit of the Dutch Advertising Code.*
- b. compares products or services that meet the same demands or are intended for the same purpose;*

- c. *compares objectively one or more essential, relevant, checkable and representative characteristics of these goods or services, such as price;*
- d. *does not lead to the advertiser being confused with a competitor, or the brands, trademarks, other distinguishing characteristics, goods or services of the advertiser being confused with those of a competitor;*
- e. *does not harm the good name or make disparaging remarks about the brands, trademarks, other distinguishing characteristics, goods or services, activities or circumstances of a competitor;*
- f. *concerns in the case of products with a designation of origin, products with the same designation;*
- g. *leads to no unfair advantage resulting from the familiarity of a brand, trade name or other distinguishing characteristics of a competitor or the origin designation of competitive products; and*
- h. *does not present goods or services as an imitation or copy of goods or services with a protected trademark or protected trade name.*

Any comparison that refers to a special offer shall indicate clearly and unambiguously the end and should the special offer not yet apply, the beginning of the period during which the special price or other specific conditions apply, or state that the special offer continues as long as stocks last or services can be provided.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 13 ini, yang dimaksud dengan iklan perbandingan adalah segala bentuk iklan yang menyebutkan secara jelas dan tegas atau tersirat pesaing usaha, atau produk pesaing usaha dari pengiklan dimaksud. Iklan perbandingan ini dibolehkan sepanjang perbandingan dimaksud, antara lain:

- a. Tidak menyesatkan, sebagaimana dimaksud *Dutch Advertising Code, 2008* ini,
- b. Perbandingan tersebut memenuhi kebutuhan yang sama atau untuk tujuan yang sama,
- c. Dilakukan secara obyektif terhadap unsur atau karakter utama dari produk atau jasa, seperti misalnya tentang harga,
- d. Tidak menimbulkan kebingungan kepada masyarakat mengenai pesaing usaha, merek, atau hal lain,
- e. Tidak melanggar dan merusak nama baik, reputasi, kualitas merek dari pesaing usaha'
- f. Tidak melahirkan peniruan merek yang menyebabkan terjadinya produk palsu.

Periklanan yang agresif dilarang. Iklan dianggap agresif jika telah dipertimbangkan semua sifat dan keadaan, konteks yang sebenarnya, keterbatasan sarana komunikasi dan masyarakat yang dituju, iklan tersebut sangat membatasi atau mungkin membatasi kebebasan konsumen untuk memilih produk dan menentukan sikap berkaitan dengan produk, dengan cara praktek intimidasi, tekanan, termasuk kekerasan fisik, atau manipulasi yang tidak benar, yang mengakibatkan konsumen menjadi tertarik atau mungkin tertarik untuk melakukan suatu transaksi, yang sebenarnya tidak diinginkan atau sebaliknya. Ketentuan tentang periklanan .agresif ini dituangkan dalam Pasal 14 *Dutch Advertising Code, 2008*.²¹

²¹ *Aggressive advertising is prohibited. An advertisement is considered to be aggressive in the event that, taking into account all its properties and circumstances, the actual context, the limitations of the means of communication and the public at which it is aimed, it considerably restricts or may restrict the freedom of choice and the freedom of action of the average consumer with regard to the product, by means of intimidation practices, pressure, including physical violence, or improper manipulation, as a result of which the consumer is enticed or may be enticed to make the decision to conclude a transaction, which decision he would not have taken otherwise.*

Pasal 15 *Dutch Advertising Code, 2008*, memberikan kewajiban kepada pengiklan untuk membuktikan kebenaran iklannya dihadapan *Advertising Code Committee* atau *the Board of Appeal*, berdasarkan permintaan dalam kaitannya penyelesaian sengketa periklanan. Pasal 18 mengatur tentang hak bagi pengiklan maupun bagi masyarakat konsumen untuk menyampaikan keberatan apabila ada iklan yang bertentangan atau melanggar *The Dutch Advertising Code, 2008*.

Pasal 17 menguatkan kembali keberlakuan aturan dalam Bagian Umum ini dalam kaitannya dengan Bagian Khusus.²² Hal ini berarti bahwa hal-hal yang telah diatur dalam Bagian Umum berlaku dan mengikat dalam penerapan ketentuan Bagian Khusus.

Dalam *Special Code of The Dutch Advertising Code, 2008*, hal-hal khusus yang diatur adalah periklanan yang terkait dengan:

- a. Periklanan produk Alkohol dan produk yang beralkohol;
- b. Periklanan yang dilakukan melalui kotak surat, pengiriman contoh ke rumah, dan periklanan dengan interaksi langsung kepada konsumen;
- c. Periklanan yang dilakukan dengan mengirimkan iklan berbentuk cetakan dalam bentuk surat tidak beralamat kepada seluruh masyarakat;
- d. Periklanan dengan menggunakan surat elektronik (*e-mail*);
- e. Periklanan melalui telepon;
- f. Periklanan yang dilakukan melalui undian atau permainan uji coba;
- g. Periklanan terkait lingkungan;
- h. Periklanan melalui kendaraan umum;
- i. Periklanan terkait penawaran perjalanan wisata;

²² *In the case of Special Advertising Codes, the General Section of the Dutch Advertising Code shall remain fully in force.*

- j. Periklanan terkait produk tembakau;
- k. Aturan tentang penjualan jarak jauh (*telemarketing*);
- l. Periklanan produk makanan;
- m. Periklanan biskuit; dan
- n. Periklanan yang ditujukan bagi anak-anak dan remaja.

Beberapa pengaturan khusus yang terdapat dalam *The Dutch Advertising Code, 2008*, yang terkait iklan luar ruang :²³

1. Kode Periklanan untuk minuman beralkohol

Pasal 27 ayat (1)²⁴ yang menyatakan iklan untuk minuman beralkohol tidak diizinkan di billboard, poster, halte, atau papan yang berada dalam pandangan pusat rehabilitasi alkohol atau pusat pendidikan yang dihadiri terutama oleh anak di bawah umur, atau sepanjang jalan raya atau jalan di luar kawasan terbangun. Pada Pasal 27 ayat (2) juga diatur bahwa iklan dimaksud juga tidak boleh ditampilkan di dalam bioskop dalam film anak-anak, film keluarga, atau pun dalam sekolah perfilman. Iklan seperti ini hanya dapat dilakukan jika jumlah anak-anak tidak lebih dari 25% dari jumlah seluruh penonton.

2. Kode Periklanan untuk permainan peluang yang ditawarkan oleh lisensinya, berdasarkan Undang-Undang Permainan Peluang

²³ www.reclamecode.nl/bijlagen/dutch_advertising_code.pdf

²⁴ *Article 27 Par. 1 : Advertising for alcoholic beverages is not permitted on billboards, posters, bus shelters or hoardings that are in view of alcohol rehabilitation centres or educational centres that are attended primarily by minors, or along motorways or roads outside built-up areas.*
Par. 2 : Advertising messages shall not be broadcast in cinemas before children's films, family films dubbed in Dutch, or before children's matinee films or school film programmes. As to other films, advertisements for alcoholic beverages may only be broadcast if minors form no more than twenty-five percent (25%) of the audience

Pasal 3 ayat (5)²⁵ Pesan iklan luar ruang permainan kasino dan mesin slot di billboard, poster, halte bus kota dan kolom iklan kota tidak boleh ditempatkan dalam jarak pandang dari lembaga pendidikan yang dihadiri terutama oleh anak di bawah umur.

3. Kode untuk periklanan lingkungan

Pasal 1. Penerapan²⁶

Kode Etik ini berlaku untuk semua klaim lingkungan, dengan kata lain, untuk semua pesan iklan yang mengacu secara implisit maupun eksplisit untuk faktor lingkungan dihubungkan dengan produksi, distribusi, konsumsi atau pengolahan limbah barang, atau dengan layanan terkait

Dalam penjelasan Pasal 1 dijelaskan bahwa Kode untuk Periklanan Lingkungan tidak hanya berlaku untuk iklan di media massa, di radio dan televisi tetapi juga

²⁵ *Outdoor advertising messages of casino games and slot machines on billboards, posters, bus shelters and municipal advertising columns shall not be placed within view of educational establishments that are attended primarily by minors.*

Explanation

Providers of games of chance shall exclude such locations in their agreements with outdoor advertising operators. If such advertising is placed near a location where incidentally an event for minors takes place, the advertising does not have to be removed

²⁶ *Article 1. Applicability*

This Code applies to all environmental claims, in other words, to all advertising messages referring implicitly or explicitly to environmental factors connected with the production, distribution consumption or waste processing of goods, or with related services (hereinafter known collectively as 'products').

Explanation of Article 1

The provision governing the applicability of the Code for Environmental Advertising is broadly formulated. Advertising is defined as any public commendation of goods, services or concepts (collectively known as 'products'). Advertising is furthermore defined as the solicitation for services (see Article 1 of the General Code). The Advertising Code Committee interprets 'any public commendation' broadly. The Code for Environmental Advertising therefore applies not only to advertisements in the press and on radio and television but also to all other forms of public commendation such as packaging and labels, outdoor advertising, cinema advertising and advertising through electronic media. The Code also applies to the entire life cycle of all goods and services, i.e. from production (including the processing of raw materials) up to and including waste processing. Whether the Code is applicable in borderline cases is a matter to be decided by the Advertising Code Committee and the Board of Appeal. It should be borne in mind that each advertising message is assessed in terms of the General Code, even if it is not classified as an environmental claim and the Code for Environmental Advertising is therefore not applicable.

untuk semua bentuk lain dari pujian publik seperti kemasan dan label, iklan luar ruang, iklan bioskop dan iklan yang menggunakan media elektronik.

b) Malaysia

Regulasi terkait periklanan di Malaysia saat ini terdapat dalam Malaysia Code of Advertising Practice, yang berlaku sejak 1 September 2008. Regulasi periklanan ini juga terkait dengan publikasi luar ruang, hal ini antara lain dapat diketahui dari pengertian periklanan yang diatur dalam Pasal 3 ayat (4) huruf (i), yang menyatakan bahwa, *“The word “advertisement” applies to marketing communication or advertising wherever it may appear in the printed form. It includes advertising in leaflets, circulars, posters, billboards, cinemas, advertising claims on packs, labels and point of sale material.”* Berdasarkan pengertian tersebut, media luar ruang yang dapat digunakan antara lain adalah poster, billboard, dan bioskop.

Prinsip-prinsip umum yang dianut dalam regulasi ini antara lain adalah : kesopanan, kejujuran, menghindari ketakutan, takhayul dan ketaatan kepada hukum, serta keterpercayaan iklan.

Pasal 17 regulasi ini secara eksplisit mengatur mengenai periklanan yang dipublikasikan di luar ruang. Dinyatakan bahwa poster atau billboard dilarang digunakan apabila:²⁷

- a. menggambarkan pembunuhan, adegan teror, horor atau tindak kekerasan;

²⁷ *Posters or billboards (except those under the auspices of government or other recognized bodies) are prohibited, if such posters and billboards:-*
(i) depict murder, scenes of terror, horror or acts of violence;
(ii) are calculated to demoralize, or could be held to extenuate crime or incite its commission;
(iii) depict or refer to indecency, obscenity, nudity or striptease;
(iv) are likely, through wording, design or possible defacement, to offend the travelling public.

- b. diperkirakan akan menurunkan moralitas atau dapat digunakan untuk melakukan kejahatan;
- c. menggambarkan atau mengacu pada kekejian, kecabulan atau ketelanjangan;
- d. akan mengganggu masyarakat yang sedang dalam perjalanan, melalui tulisan atau gambaran atau penempatannya

c) Inggris

Saat ini di Inggris regulasi yang terkait dengan periklanan umumnya dan publikasi luar ruang khususnya, terdapat dalam regulasi yang merupakan campuran atau gabungan regulasi yang terdiri dari *self-regulation* komunitas industri dan regulasi oleh pemerintah (*co-regulation*). Pembiayaan dilakukan oleh komunitas industri itu sendiri (*Advertising Standards Authority-ASA*), sementara pembuatan regulasi dilakukan oleh ASA yang diasistensi oleh Kementerian/Kantor Komunikasi (*Office of Communication*), dan penyelesaian sengketa periklanan juga dilakukan oleh mekanisme yang dibuat oleh ASA yang merupakan lembaga independen.

Self regulation sudah mulai dibuat sejak tahun 1961 oleh komunitas industri dan Komite Praktik Periklanan (*Committee on Advertising Practices*) yang selanjutnya membentuk *Advertising Standards Authority (ASA)* pada tahun 1962 untuk menjalankan fungsi penyelesaian sengketa periklanan dalam rangka perlindungan konsumen. Saat ini, ASA menjalankan fungsinya dengan berdasarkan dan memperhatikan regulasi tentang Perlindungan Konsumen dari Persaingan Usaha Tidak sehat (*Consumer Protection from Unfair Trading Regulation, 2008, Statutory Instrument 2008 No. 1277*) dan Perlindungan Pelaku Usaha dari Pemasaran yang Menyesatkan (*Business Protection from Misleading*

Marketing Regulation, 2008). Self regulation ini lebih mengatur kepada bentuk periklanan yang dilakukan dengan tidak melalui atau menggunakan media penyiaran (*broadcasting*). Dengan kata lain, yang diatur adalah periklanan yang dilakukan dengan menggunakan media konvensional.

Co-regulation dibuat sejak tahun 2004 oleh ASA bersama pemerintah melalui Kementerian/Kantor Komunikasi (*Office of Communications*), terutama digunakan untuk pelaku bisnis periklanan yang menggunakan media penyiaran (*broadcasting*). Dengan demikian, periklanan yang dilakukan melalui media penyiaran harus sesuai dengan *Co-regulation of Broadcast Advertising*, sehingga pelaku usaha periklanan yang menggunakan media penyiaran selain wajib memenuhi ketentuan *self regulation* juga harus memenuhi persyaratan perijinan penyiaran yang dikeluarkan oleh Kementerian/Kantor Komunikasi (*Office of Communication*).

Dalam *Consumer Protection from Unfair Trading Regulation, 2008*, yang dibuat pada tanggal 8 Mei 2008 dan mulai berlaku sejak tanggal 26 Mei 2008,²⁸ dinyatakan dalam bagian menimbang bahwa regulasi ini dibuat dalam rangka perlindungan konsumen serta untuk mengatur periklanan (*in relation to measures relating to consumer protection and to the control of advertising*).²⁹

Pasal 4 *Consumer Protection from Unfair Trading Regulation, 2008* menyatakan bahwa, "*The promotion of any unfair commercial practice by a code*

²⁸ Pasal 1 *Consumer Protection from Unfair Trading Regulation, 2008* : *These Regulations may be cited as the Consumer Protection from Unfair Trading Regulations 2008 and shall come into force on 26th May 2008*

²⁹ *Preamble* : *The Secretary of State, being a Minister designated(1) for the purposes of section 2(2) of the European Communities Act 1972(2) in relation to measures relating to consumer protection and to the control of advertising, makes the following Regulations in exercise of the powers conferred upon him by section 2(2) of that Act;*
In accordance with paragraph 2(2) of Schedule 2 to that Act(3), a draft of this instrument was laid before Parliament and approved by a resolution of each House of Parliament.

owner in a code of conduct is prohibited". Ketentuan ini mengatur bahwa kegiatan promosi (termasuk iklan) terhadap praktik persaingan usaha tidak sehat atau yang menyebabkan persaingan usaha tidak sehat adalah dilarang.

Dalam Pasal 5 *Consumer Protection from Unfair Trading Regulation, 2008* diatur tentang praktik kegiatan perdagangan yang menyesatkan (*misleading actions*). Praktik kegiatan perdagangan yang menyesatkan ini dikualifikasikan sebagai persaingan usaha tidak sehat (*unfair commercial practices*) dalam Pasal 3, bersama-sama dengan kelalaian yang menyebabkan menyesatkan (*misleading omission*) dan kegiatan yang agresif.³⁰ Berdasarkan Pasal 5, suatu kegiatan dinyatakan menyesatkan apabila :³¹

- a. Mengandung informasi yang salah atau keliru sehingga tidak dapat dipercaya, atau mengelabui konsumen;
- b. Menyebabkan konsumen atau sebagian konsumen membuat transaksi yang sebenarnya tidak diinginkan;

³⁰ Pasal 3 ayat (4) *Consumer Protection from Unfair Trading Regulation, 2008* : *A commercial practice is unfair if—*
(a) *it is a misleading action under the provisions of regulation 5;*
(b) *it is a misleading omission under the provisions of regulation 6;*
(c) *it is aggressive under the provisions of regulation 7; or*
(d) *it is listed in Schedule 1.*

³¹ Pasal 5 *Consumer Protection from Unfair Trading Regulation, 2008* :
(2) *A commercial practice satisfies the conditions of this paragraph—*
(a) *if it contains false information and is therefore untruthful in relation to any of the matters in paragraph (4) or if it or its overall presentation in any way deceives or is likely to deceive the average consumer in relation to any of the matters in that paragraph, even if the information is factually correct; and*
(b) *it causes or is likely to cause the average consumer to take a transactional decision he would not have taken otherwise.*
(3) *A commercial practice satisfies the conditions of this paragraph if—*
(a) *it concerns any marketing of a product (including comparative advertising) which creates confusion with any products, trade marks, trade names or other distinguishing marks of a competitor; or*
(b) *it concerns any failure by a trader to comply with a commitment contained in a code of conduct which the trader has undertaken to comply with, if—*
(i) *the trader indicates in a commercial practice that he is bound by that code of conduct, and*
(ii) *the commitment is firm and capable of being verified and is not aspirational, and it causes or is likely to cause the average consumer to take a transactional decision he would not have taken otherwise, taking account of its factual context and of all its features and circumstances.*

- c. Penjualan produk yang menimbulkan kebingungan pada konsumen terkait produk, merek, produsen dengan kompetitor (termasuk iklan perbandingan);

Kegiatan yang memenuhi ketentuan Pasal 5 dinyatakan sebagai suatu pelanggaran dan pelakunya dianggap bersalah melakukan pelanggaran dimaksud. Hal ini diatur dalam Pasal 9 yang menyatakan bahwa, *“A trader is guilty of an offence if he engages in a commercial practice which is a misleading action under regulation 5 otherwise than by reason of the commercial practice satisfying the condition in regulation 5(3)(b).”*

Pasal 6 mengatur tentang bentuk persaingan usaha tidak sehat dalam kegiatan periklanan, yaitu berupa kelalaian yang menyebabkan penyesatan (*misleading omission*), sehingga konsumen membuat suatu transaksi yang sebenarnya tidak diinginkannya, yang antara lain berupa penghilangan informasi material / substantif (*omits material information*), menyembunyian informasi material/substantif (*hides material information*), menyediakan informasi yang material dengan cara yang tidak jelas, tidak dapat dipahami, atau terlalu cepat (*provides material information in a manner which is unclear, unintelligible, ambiguous or untimely*), atau tidak dapat menyediakan informasi tentang tujuan atau kepentingan komersialnya kecuali jika sudah diketahui secara umum.³² Pihak yang melakukan kegiatan yang memenuhi ketentuan Pasal 6 dinyatakan bersalah

³² Pasal 6 ayat (1) : *A commercial practice is a misleading omission if, in its factual context, taking account of the matters in paragraph (2) :*

- (a) *the commercial practice omits material information,*
- (b) *the commercial practice hides material information,*
- (c) *the commercial practice provides material information in a manner which is unclear, unintelligible, ambiguous or untimely, or*
- (d) *the commercial practice fails to identify its commercial intent, unless this is already apparent from the context,*

and as a result it causes or is likely to cause the average consumer to take a transactional decision he would not have taken otherwise.

melakukan pelanggaran, sebagaimana diatur dalam Pasal 10 yang menyatakan bahwa, *“A trader is guilty of an offence if he engages in a commercial practice which is a misleading omission under regulation 6.”*

Bentuk praktik persaingan usaha yang tidak sehat yang ketiga adalah praktik perdagangan yang agresif. Hal ini diatur dalam Pasal 7 *Consumer Protection from Unfair Trading Regulation, 2008*, yang menyatakan bahwa:

“(1) A commercial practice is aggressive if, in its factual context, taking account of all of its features and circumstances—

(a) it significantly impairs or is likely significantly to impair the average consumer’s freedom of choice or conduct in relation to the product concerned through the use of harassment, coercion or undue influence; and

(b) it thereby causes or is likely to cause him to take a transactional decision he would not have taken otherwise.

(2) In determining whether a commercial practice uses harassment, coercion or undue influence account shall be taken of—

(a) its timing, location, nature or persistence;

(b) the use of threatening or abusive language or behaviour;

(c) the exploitation by the trader of any specific misfortune or circumstance of such gravity as to impair the consumer’s judgment, of which the trader is aware, to influence the consumer’s decision with regard to the product;

(d) any onerous or disproportionate non-contractual barrier imposed by the trader where a consumer wishes to exercise rights under the

contract, including rights to terminate a contract or to switch to another product or another trader; and

(e) any threat to take any action which cannot legally be taken.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ini, suatu praktik perdagangan dinyatakan sebagai praktik perdagangan yang agresif apabila dipenuhi 2 syarat, yaitu: pertama, secara signifikan mengganggu atau sepatutnya dapat diduga demikian terhadap kebebasan konsumen untuk memilih produk atau perilaku konsumerisme konsumen melalui tindakan yang melecehkan konsumen, kekerasan (termasuk kekerasan fisik), dan perbuatan yang tidak pantas lainnya. Kedua, tindakan tersebut menyebabkan atau patut diduga dapat menyebabkan konsumen membuat transaksi yang sesungguhnya tidak diinginkannya. Perbuatan yang memenuhi unsur yang diatur dalam Pasal 7 ini dinyatakan sebagai pelanggaran dan pelakunya dinyatakan telah melakukan pelanggaran undang-undang dimaksud. Ketentuan ini dinyatakan dalam Pasal 11, yaitu bahwa, *“A trader is guilty of an offence if he engages in a commercial practice which is aggressive under regulation 7.”*

Pasal 13 mengatur tentang sanksi yang dapat dijatuhkan terhadap pelaku yang melanggar ketentuan Pasal 9 jo Pasal 5, Pasal 10 jo Pasal 6, dan Pasal 11 jo Pasal 7 dimaksud. Sanksi dapat diberikan berupa pidana denda dan/atau penjara paling lama 2 (dua) tahun.³³

³³ Pasal 13 : *A person guilty of an offence under regulation 8, 9, 10, 11 or 12 shall be liable—*
(a) on summary conviction, to a fine not exceeding the statutory maximum; or
(b) on conviction on indictment, to a fine or imprisonment for a term not exceeding two years or both.

BAB III

MATERI MUATAN RUU PUBLIKASI LUAR RUANG DAN KETERKAITANNYA DENGAN HUKUM POSITIF

A. Keterkaitan Dengan Hukum Positif

Dalam Bab II telah dinyatakan bahwa pengaturan tentang publikasi luar ruang terkait erat dengan beberapa peraturan perundang-undangan, antara lain UU Perlindungan Konsumen, UU Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, UU Pornografi, UU Kesehatan, dan UU Bangunan Gedung, sehingga perlu dilakukan telaah terhadap asas-asas dan pengaturan yang berlaku dalam regulasi tersebut. Telaah dimaksud terkait dengan asas-asas juga telah diuraikan dalam Bab II. Berikut ini akan dilakukan telaah terhadap substansi pengaturannya.

Terdapat sejumlah peraturan perundang-undangan yang mengandung pengaturan yang berkaitan dengan publikasi luar ruang antara lain sebagai berikut:

| No. | Undang-undang | Uraian | Analisa |
|-----|--|--|---|
| 1. | Bab IV, Label Iklan Pangan, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan; | Pasal 33 1) Setiap label dan atau iklan tentang pangan yang diperdagangkan harus memuat keterangan mengenai pangan dengan benar dan tidak menyesatkan ; 2) Setiap orang dilarang memberikan keterangan atau pernyataan tentang pangan yang diperdagangkan melalui, dalam, dan atau dengan label atau iklan apabila keterangan atau pernyataan tersebut tidak benar dan atau menyesatkan ; 3) Pemerintah mengatur, mengawasi dan melakukan tindakan yang diperlukan agar iklan tentang pangan yang diperdagangkan tidak memuat | Undang-undang tersebut terkait dengan RUU Publikasi Luar Ruang, dimana salah satu unsur dari publikasi adalah melalui iklan, yang intinya adalah pemberitahuan tentang sesuatu kepada masyarakat. |

| | | keterangan yang dapat menyesatkan | |
|----|--|---|--|
| 2. | Undang-Undang Republik Indonesia No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen | <p>Pasal 17 ayat (1) UUPK</p> <p>Pelaku usaha periklanan dilarang memproduksi iklan yang:</p> <ol style="list-style-type: none"> mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas, bahan, kegunaan dan harga barang dan/atau tarif jasa serta ketepatan waktu penerimaan barang dan/atau jasa; mengelabui jaminan/garansi terhadap barang dan/atau jasa; memuat informasi yang keliru, salah, atau tidak tepat mengenai barang dan/atau jasa; tidak memuat informasi mengenai risiko pemakaian barang dan/atau jasa; mengeksploitasi kejadian dan/atau seseorang tanpa seizin yang berwenang atau persetujuan yang bersangkutan; melanggar etika dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai periklanan. | <p>Iklan punya peran penting dibidang pemasaran, terutama dalam hubungan antara pe</p> <p>laku usaha baik produsen maupun distributor, dengan konsumen.</p> <p>Dalam hubungan pelaku usaha dengan konsumen ini, iklan bisa berperan sbb:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Media komunikasi untuk menyampaikan pesan pemasaran suatu produk kepada masyarakat - Iklan adalah sumber informasi bagi konsumen sebelum mengkonsumsi produk barang atau jasa - Iklan sebagai salah satu unsur penentu konsumen jadi atau tidak untuk membeli produk <p>Dengan demikian UUPK ini sangat terkait dengan RUU Publikasi Luar</p> |

| | | | |
|----|--|---|---|
| | | | Ruang, yang didalamnya mengatur mengenai tata cara publikasi luar ruang dari segala aspek. |
| 3. | Undang-undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan | <p>Pasal 116 mengamanatkan pengaturan lebih lanjut yaitu dengan Peraturan Pemerintah.</p> <p>Pasal 10 RPP “tembakau dan semua produk tembakau sebagai zat adiktif dilarang untuk diiklankan dan atau dipromosikan di semua jenis media yang meliputi media luar ruang, media elektronik, media online, media cetak, media lainnya dan di tempat penjualan.</p> | UU dan RPP ini sangat berkaitan dengan RUU Publikasi Luar Ruang karena dalam RPP tersebut diuraikan mengenai larangan iklan untuk |
| 4. | Undang-Undang No. 40 Tahun 1999 tentang Pers | Pasal 13 UU 40 Tahun 1999 tentang spesifikasi iklan yang diperbolehkan bagi para perusahaan pembuat iklan, dimana dalam pasal tersebut disebutkan bahwa iklan tidak boleh merendahkan, mengganggu dan bertentangan dengan agama, kerukunan umat beragama dan kesusilaan. | Informasi publik ini terkait dengan RUU Publikasi Luar Ruang dimana penyelenggaraanya harus tetap memperhatikan aspek keamanan, kenyamanan dan keindahan serta kesesuaian tata letak. |
| 5. | Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran | <p>Pasal 46</p> <p>(1) Siaran iklan terdiri dari siaran iklan niaga dan siaran iklan layanan masyarakat</p> <p>(2) Siaran iklan wajib menaati asas, tujuan, fungsi dan arah penyiaran sebagaimana dimaksud dalam pasal 2, pasal 3, pasal 4 dan pasal 5</p> <p>(3) Siaran iklan dilarang melakukan:</p> <p>a. Promosi yang dihubungkan dengan ajaran suatu agama, ideologi, pribadi dan/atau</p> | Publikasi seperti iklan dimana fungsinya antara lain untuk menginformasikan sesuatu kepada masyarakat luas, hal ini sangat erat kaitannya dengan RUU Publikasi Luar Ruang yang |

| | | | |
|--|--|---|---|
| | | <p>kelompok yang menyinggung perasaan dan/atau merendahkan martabat agama lain, ideologi lain, pribadi lain, atau kelompok lain;</p> <p>b. Promosi minuman keras atau sejenisnya dan bahan atau zat adiktif;</p> <p>c. Promosi rokok yang memperagakan wujud rokok;</p> <p>d. Hal-hal yang bertentangan dengan kesusilaan masyarakat</p> <p>e. Eksploitasi anak dibawah umur 18 (delapan belas) tahun.</p> <p>(4) Materi siaran iklan yang disiarkan melalui lembaga penyiaran wajib memenuhi persyaratan yang dikeluarkan oleh KPI</p> <p>(5) Siaran iklan niaga yang disiarkan menjadi tanggungjawab lembaga penyiaran</p> <p>(6) Siaran iklan niaga yang disiarkan pada mata acara siaran untuk anak-anak wajib mengikuti standar siaran untuk anak-anak</p> <p>(7) Lembaga Penyiaran wajib menyediakan waktu untuk siaran iklan layanan masyarakat</p> <p>(8) Waktu siaran iklan niaga Lembaga Penyiaran Swasta paling banyak 20% (dua puluh per seratus), sedangkan untuk Lembaga Penyiaran Publik paling banyak 15% (lima belas per seratus) dari seluruh waktu siaran</p> <p>(9) Waktu siaran iklan layanan masyarakat untuk Lembaga Penyiaran Swasta paling sedikit 10 % (sepuluh per seratus) dari siaran iklan niaga, sedangkan untuk Lembaga Penyiaran Publik paling sedikit 30% (tiga puluh per seratus) dari siaran iklannya</p> <p>(10) Waktu siaran lembaga penyiaran dilarang dibeli oleh siapapun untuk kepentingan apapun, kecuali untuk siaran iklan</p> | <p>mengatur lebih jauh tentang tata cara publikasi agar tidak mengganggu masyarakat dalam aspek apapun dan tidak merugikan dari segi apapun</p> |
|--|--|---|---|

| | | | |
|----|--|--|---|
| | | (11) Materi siaran iklan wajib menggunakan sumber daya dalam negeri. | |
| 6. | Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan gedung | Dalam undang-undang ini diatur bahwa setiap bangunan gedung memiliki fungsi antara lain fungsi hunian, keagamaan, usaha sosial dan budaya serta fungsi khusus. | Undang-undang ini sangat berkaitan dengan RUU Publikasi Luar Ruang, karena penyelenggaraan publikasi luar ruang harus diintegrasikan dengan bangunan gedung dan harus mengindahkan estetika. |
| 7. | Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang | Dalam undang-undang ini disebutkan bahwa penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan berdasarkan wawasan nusantara dan ketahanan nasional. Penataan ruang merupakan dasar bagi pengembangan wilayah, mewujudkan tujuan-tujuan pembangunan dan juga merupakan instrumen yang memiliki landasan hukum untuk mewujudkan tujuan pengembangan wilayah | Undang-undang ini sangat berkaitan dengan RUU Publikasi Luar Ruang, karena pemanfaatan ruang untuk penyelenggaraan iklan tidak boleh bertentangan dengan rencana tata ruang. Penyelenggaraan publikasi luar ruang disusun berdasarkan rencana tata ruang dengan memperhatikan kepentingan seluruh pemangku kepentingan akan menciptakan keterpaduan lintas sektor dan lintas wilayah. |
| 8 | Undang-undang No 10 | Dalam undang-undang ini diatur mengenai | Undang-undang ini |

| | | | |
|----|--|--|--|
| | <p>Tahun 2010 tentang Pemilu</p> | <p>tata car yang akan digunakan dalam pemilihan umum, mulai dari segi teknis yang menyangkut mengenai pendaftaran, kampanye, tata cara pelaksanaan pemilu itu sendiri, hasil dari pemilu dan berbagai hal yang berkaitan dengan pemilu di Indonesia.</p> <p>Dalam pasal 81 point (e) disebutkan bahwa kampanye dapat dilakukan dengan pemasangan alat peraga ditempat umum.</p> <p>Pemasangan alat peraga kampanye di tempat umum berfungsi memberikan informasi kepada masyarakat luas tentang pemilu secara detail. Publikasi Luar Ruang dapat dijadikan sebagai salah satu sarana informasi publik yang cukup efektif karena biasanya letaknya berada di tempat yang dapat dilihat oleh banyak orang sehingga diharapkan informasi yang ingin disampaikan dapat diterima dengan baik oleh masyarakat dan tidak terjadi salah pengertian</p> | <p>terkait dengan RUU Publikasi Luar Ruang, mengingat bahwa RUU Publikasi Luar Ruang dibuat karena banyaknya permasalahan yang timbul karena belum adanya pengaturan tentang publikasi luar ruang secara nasional, sehingga dalam kenyataan di lapangan diharapkan segala sesuatu tertata dengan baik tanpa mengabaikan aspek keselamatan dan tidak mengganggu estetika.</p> |
| 9. | <p>Undang-undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik</p> | <p>Di dalam pasal 15 Uu No. 25 Tahun 1999 disebutkan bahwa salah satu kewajiban organisasi pelayanan publik diwajibkan membuat standar pelayanan publik dan standar itu harus dimaklumkan/dideklarasikan</p> | <p>Pada prinsipnya ide dan gagasan plus promosi/iklan yang disampaikan melalui media luar ruang memang sangat diperlukan public, namun pada tataran implementasi baik saat penempatan dan atau substansinya tidak boleh melanggar dan atau mengurangi hak-hak public dan hak-hak konsumen.</p> |

B. Materi Muatan RUU Publikasi Luar Ruang

1. Ketentuan Umum

Dalam Rancangan Undang-undang Publikasi Luar Ruang perlu ditegaskan judul apa yang sebaiknya digunakan, apakah Undang-Undang Publikasi Luar Ruang atau Undang-undang Media Luar Ruang. Karena dalam undang-undang ini akan dibahas mengenai masalah periklanan di Indonesia yang memuat isi pesan informasi tentang produk barang dan jasa yang menggunakan sarana media untuk menjangkau konsumen. Mengenai istilah apakah Publikasi Luar Ruang atau Publikasi Ruang Luar atau Media Luar Ruang atau Media Luar Griya masih perlu pengkajian dan pembahasan mendalam. Kalangan asosiasi periklanan seperti Asosiasi Media Luar Griya Indonesia (AMLI) maupun Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (P3I) untuk menunjuk iklan Publikasi Luar Ruang yang bersifat komersial menggunakan istilah Media Luar Griya (MLG) untuk menunjuk segala media visual yang berada di luar lingkungan rumah tangga yang memuat pesan periklanan untuk khalayak. Hal ini sejalan dengan istilah yang digunakan masyarakat periklanan secara internasional yang dikenal sebagai "out of home media" atau media luar griya (MLG). Media Luar Griya dapat berbentuk papan iklan berukuran raksasa di jalan raya, poster pada bangunan, panel di bandara, terminal bus atau kendaraan, hingga stiker di tempat-tempat umum lainnya, di dalam ataupun di luar bangunan. Strukturnya bisa berdiri sendiri, ditumpangkan pada bangunan, ataupun menempel di sesuatu bidang permukaan³⁴.

³⁴ Hery Margono, "Beberapa Catatan untuk Publikasi Luar Ruang/Media Luar Griya", Masukan untuk Tim Forum Komunikasi Prolegnas Tahun 2010.

Menurut Gunadi Soekemi³⁵ setelah disikusikan dengan para ahli penataan ruang, dan para arsitek menyatakan bahwa yang kita urus dalam Publikasi Luar Ruang adalah masalah ruang. **Ruang ada yg terbuka (ruang langit)** dan **ruang dalam bangunan** seperti airport, stasiun, terminal, mall-mall (pusat-pusat perbelanjaan). Di dalam bangunan - bangunan tersebut banyak dipasang papan-papan iklan (reklame) yang notabene nya ada di dalam ruang. Jadi istilah yang digunakan untuk iklan tersebut adalah iklan-iklan di media luar griya. Istilah di luar negeri yaitu di AS menggunakan istilah *out of home media* untuk media luar griya.

- a. Iklan media ruang luar adalah setiap iklan dilakukan di luar ruangan yang mempublikasikan bisnis produk dan jasa
- b. Media iklan adalah keseluruhan sarana komunikasi yang dimanfaatkan untuk menyampaikan dan menyebarluaskan pesan-pesan iklan
- c. Media iklan dalam bentuk fisiknya dibagi ke dalam 2 (dua) kategori, yaitu media iklan cetak dan media iklan elektronik.
- d. Media cetak adalah media unutup menyampaikan pesan-pesan melalui proses tercetak dengan bahan baku kertas.
- e. Media elektronik adalah media yang proses aktifitasnya atau cara bekerjanya berdasarkan tehnik dan cara-cara elektronik.
- f. Publikasi Luar Ruang Komersil sering disebut reklame adalah sebagai benda, alat perbuatan atau media yang menurut bentuk, susunan dan/atau corak ragamnya untuk tujuan komersil dipergunakan untuk memperkenalkan, menganjurkan atau memujikan suatu barang, jasa, seseorang atau badan yang diselenggarakan / ditempatkan atau dapat dilihat, dibaca dan/atau didengar dari suatu tempat oleh umum kecuali yang dilakukan oleh Pemerintah

³⁵ Gunadi Soekemi dalam Diskusi Publik tentang Urgensi Pengaturan tentang RUU Publikasi Luar Ruang, Hotel Park, 2 Agustus 2010.,

- g. Publikasi Luar Ruang non Komersial biasanya diselenggarakan oleh Pemerintah atau Badan Hukum lainnya untuk menayangkan informasi Perundang-undangan, Peraturan Pemerintah, Bencana alam, sosial kemasyarakatan dan lain-lain yang tidak untuk tujuan komersial
- h. Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- i. Pemerintah Daerah adalah Gubernur dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah
- j. Dinas adalah satuan kerja perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penyelenggaraan reklame
- k. Dinas Pelayanan Pajak adalah Dinas Pelayanan Pajak Provinsi di Daerah
- l. Dinas Tata Ruang adalah Dinas Tata Ruang Provinsi Daerah
- m. Rencana Kota adalah rencana kota yang disusun dalam rangka pengaturan pemanfaatan ruang kota di suatu Daerah
- n. *Reklame adalah benda, alat, perbuatan atau media yang menurut bentuk dan corak ragamnya untuk tujuan komersial, dipergunakan untuk memperkenalkan, menganjurkan atau memujikan suatu barang, jasa atau orang ataupun untuk menarik perhatian umum kepada suatu barang, jasa atau orang yang ditempatkan atau dapat dilihat, dibaca dan/ atau didengar dari suatu tempat oleh umum*³⁶

³⁶ Pasal 1, Raperda Kota Semarang tentang Penyelenggaraan Reklame

- o. Penyelenggara Publikasi Luar Ruang adalah pemilik reklame, pemilik produk dan/ atau perusahaan jasa periklanan yang menyelenggarakan reklame baik untuk dan atas namanya sendiri atau untuk dan atas nama pihak lain yang menjadi tanggungannya;*
- p. Penyelenggaraan publikasi luar ruang adalah rangkaian kegiatan dan pengaturan yang meliputi perencanaan, jenis, perizinan, penyelenggara, pengendalian, pengawasan dan penertiban reklame/pemasangan iklan dalam rangka mewujudkan pemanfaatan ruang kota yang serasi.
- q. Pelaksanaan Publikasi Ruang adalah upaya pencapaian tujuan penataan publikasi luar ruang melalui pelaksanaan perencanaan publikasi luar ruang, pemanfaatan publikasi luar ruang, dan pengendalian pemanfaatan publikasi luar ruang.
- r. Pengawasan publikasi luar ruang adalah upaya agar penyelenggaraan publikasi luar ruang dapat diwujudkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- s. Perencanaan publikasi luar ruang adalah suatu proses untuk menentukan struktur publikasi luar ruang dan pola luar ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana pemasangan publikasi luar ruang.
- t. Bidang Reklame adalah bagian atau muka reklame yang dimanfaatkan untuk tempat penyajian pesan-pesan berupa gambar, logo dan/atau kata-kata oleh penyelenggaraan reklame.
- u. Kawasan adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek fungsional serta memiliki ciri tertentu

- v. Kawasan Terlarang Penyelenggaraan Publikasi Luar Ruang adalah kawasan yang dilarang untuk penyelenggaraan Publikasi Luar Ruang.
- w. Penertiban adalah upaya atau tindakan yang dilakukan terhadap reklame yang menyimpang dari ketentuan yang berlaku.
- x. Izin Penyelenggaraan Publikasi Luar Ruang yang selanjutnya disebut izin, adalah izin yang diterbitkan Pemda untuk penyelenggaraan Publikasi Luar Ruang
- y. Jalan Umum adalah suatu prasarana perhubungan darat dalam bentuk apapun, meliputi segala bagian jalan termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukan bagi lalu lintas umum;

2. Ketentuan Asas dan Tujuan

RUU Publikasi Luar Ruang berasaskan pada :

a. Asas Kepastian Hukum

Penyelenggaraan Publikasi Luar Ruang dilakukan berlandaskan hukum atau Ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjamin hak-hak para pemangku kepentingan dan dapat memberikan rasa keadilan bagi masyarakat. Diperlukan kejelasan tugas dan kewenangan instansi pemerintah dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan Publikasi Luar Ruang. Dengan demikian ada kejelasan siapa bertanggung jawab mengenai Publikasi Luar Ruang.

b. Asas Manfaat

Asas manfaat dimaksudkan untuk mengamanatkan bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan publikasi luar ruang harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen, pemerintah dan pelaku usaha secara

keseluruhan dan dapat memberikan informasi bagi masyarakat serta dapat meningkatkan pendapatan Pemerintah setempat.

c. Asas Keseimbangan Kepentingan

Asas ini dimaksudkan agar kegiatan publikasi luar ruang tidak hanya memperhatikan dan memperhitungkan kepentingan bisnis semata, melainkan juga memperhatikan kepentingan dan hak masyarakat pada umumnya dan konsumen pada khususnya.

d. Asas Keamanan, Keselamatan dan Kenyamanan Masyarakat

Keamanan, berkenaan dengan format iklan media ruang luar yang dibuat harus dapat menjamin keamanan bagi masyarakat dengan memenuhi syarat-syarat, standarisasi dan spesifikasi tertentu serta memperhatikan lokasi, tempat, letak, dan wilayah penempatannya. Keberadaan publikasi luar ruang seharusnya tidak mengganggu lingkungan di sekitar bangunan gedung dan jalan raya.

Kenyamanan, dimaksudkan format iklan media ruang luar dan penempatannya dapat memberikan kenyamanan bagi masyarakat serta memenuhi aspek estetika.

e. Asas keserasian, keselarasan, dan keseimbangan

Penyelenggaraan publikasi diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan lokasi. Keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta antar kawasan perkotaan, kawasan jalan protokol dan kawasan pedesaan.

f. Asas Keberdayagunaan dan Keberhasilgunaan

Penyelenggaraan Publikasi Luar Ruang harus dilaksanakan berlandaskan pemanfaatan ruang yang optimal dan pencapaian hasil sesuai dengan sasaran.

g. Asas Perlindungan Kepentingan Umum

Penyelenggaraan Publikasi Luar Ruang harus memperhatikan kepentingan masyarakat. Sedangkan manfaatnya adalah untuk meningkatkan pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan secara nasional terhadap penyelenggaraan publikasi luar ruang sebagai upaya melindungi kepentingan dan ketertiban umum, lebih meningkatkan pelayanan kepada masyarakat secara transparan, terbuka dan adil sehingga tercipta keindahan tata kota serta meningkatkan penerimaan Pendapatan Asli Daerah dari sektor reklame.

3. Materi Pengaturan

Materi pokok yang diatur berdasarkan UU Nomor 10 Tahun 2004 ditempatkan langsung setelah Bab ketentuan umum, dan jika tidak ada pengelompokan bab, materi pokok yang diatur diletakkan setelah pasal (-pasal) ketentuan umum³⁷. Pembagian materi pokok ke dalam kelompok yang lebih kecil dilakukan menurut kriteria yang dijadikan dasar pembagian³⁸. Materi pokok yang diatur dalam Undang-Undang Publikasi Luar Ruang yaitu:

1. Tujuan dan Arah kebijakan

Pengaturan Publikasi Luar Ruang bertujuan untuk:

- a. Untuk meningkatkan pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan secara nasional terhadap penyelenggaraan publikasi luar

³⁷ Lampiran UU 10 Tahun 2004 huruf C2 angka 83.

³⁸ Lampiran UU 10 Tahun 2004 huruf C2 angka 84.

ruang sebagai upaya melindungi kepentingan dan ketertiban umum, lebih meningkatkan pelayanan kepada masyarakat secara transparan, terbuka dan adil serta dalam upaya meningkatkan penerimaan Pendapatan Asli Daerah dari sektor reklame.

- b. Untuk dapat menata kota supaya lebih baik, dengan cara memperbaiki kesemrawutan penataan reklame dan mencari solusinya, sehingga estetika kota akan tercapai .

2. Wewenang

A. Wewenang Pemerintah Pusat

Wewenang Pemerintah dalam penyelenggaraan publikasi luar ruang meliputi:

pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penyelenggaraan publikasi luar ruang secara nasional;

- (1) Penyelenggaraan publikasi luar ruang dilaksanakan oleh seorang Menteri.
- (2) Tugas dan tanggung jawab Menteri dalam penyelenggaraan penataan ruang mencakup:
 - a) pengaturan, pembinaan, dan pengawasan penyelenggaraan publikasi luar ruang;
 - b) pelaksanaan publikasi luar ruang nasional; dan
 - c) koordinasi penyelenggaraan publikasi luar ruang lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan.

B. Wewenang Pemerintah Daerah

Wewenang pemerintah daerah provinsi dalam penyelenggaraan publikasi luar ruang meliputi:

- a) pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan publikasi luar ruang wilayah provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan publikasi luar ruang kawasan strategis provinsi dan kabupaten/kota;
- b) pelaksanaan publikasi luar ruang wilayah provinsi;
- c) pelaksanaan publikasi luar ruang kawasan strategis provinsi; dan
- d) kerja sama publikasi luar ruang antarprovinsi dan pemfasilitasan kerja sama publikasi ruang antarkabupaten/kota.

Wewenang pemerintah daerah provinsi dalam pelaksanaan publikasi ruang wilayah provinsi meliputi:

- a) perencanaan publikasi luar ruang wilayah provinsi;
- b) pemanfaatan publikasi luar ruang wilayah provinsi; dan
- c) pengendalian pemanfaatan publikasi luar ruang wilayah provinsi

3. Perencanaan dan Penataan Publikasi Luar Ruang

Setiap perencanaan penempatan publikasi luar ruang yang meliputi pendataan, pemetaan, penataan dan penetapan titik reklame, harus memperhatikan estetika, keselamatan, keserasian bangunan dan lingkungan sesuai dengan rencana kota.

Setiap jenis dan bentuk publikasi luar ruang harus direncanakan agar kuat terhadap beban-beban mungkin terjadi pada struktur penyangga publikasi tersebut selama masa layanya. Penempatan publikasi luar ruang ditentukan berdasarkan ijin.

Penataan publikasi luar ruang diatur menurut :

- a. tempat;
- b. jenis;
- c. sifat;
- d. ukuran;
- e. konstruksi;
- f. kawasan.

Jenis Publikasi Luar Ruang meliputi:

- a. reklame papan (billboard / bando / neon box);
- b. reklame baliho;
- c. reklame kain;
- d. reklame selebaran;
- e. reklame melekat / stiker / poster;
- f. reklame kendaraan;
- g. reklame udara;
- h. reklame slide atau reklame film;
- i. reklame peragaan;
- j. reklame berjalan;
- k. reklame suara;
- l. reklame megatron

4. Penyelenggaraan Publikasi Luar Ruang

Penyelenggaraan Publikasi Luar Ruang harus memenuhi persyaratan keindahan, kepribadian dan budaya bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan

norma keagamaan, kesopanan, ketertiban, keamanan, kesusilaan, kesehatan, serta harus sesuai dengan rencana kota.

Penyelenggara Publikasi Luar Ruang harus menyusun iklan dalam bahasa Indonesia yang baik dan benar dan menggunakan bahasa latin.

5. Perijinan

Berdasarkan ketentuan Undang-undang ini, tidak ada orang/perusahaan yang akan mendirikan atau menyebabkan atau mengizinkan untuk akan dibangun, diubah, atau dipertahankan ditampilkan iklan atau tanda yang terlihat dari jalan atau tempat umum atau pada Dewan Properti tanpa terlebih dahulu memperoleh persetujuan tertulis dari Pejabat Pemerintah Daerah setempat.

Izin penyelenggaraan reklame tersebut, diberikan setelah mendapat pertimbangan dari Instansi terkait penyelenggaraan publikasi luar ruang.

6. Prosedur

Setiap perusahaan/perorangan yang bermaksud untuk menampilkan, mengubah atau mempertahankan iklan wajib mengajukan permohonan tertulis kepada Pemerintah Daerah setempat dengan membayar sejumlah biaya yang telah ditentukan.

Pemerintah Daerah dapat menolak permohonan atau memberikan persetujuan. Persetujuan atau penolakan permohonan oleh Pemerintah Daerah setempat harus dibuat secara tertulis dengan alasan yang diberikan dalam waktu 60 hari dari permohonan yang telah disampaikan.

7. Larangan

Penyelenggara Publikasi Luar Ruang dilarang menyelenggarakan publikasi luar ruang jika:

- a) Iklan yang ditampilkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan /atau kode etik periklanan;
- b) Iklan yang ditampilkan menyebabkan persaingan usaha tidak sehat;
- c) Iklan yang ditampilkan menimbulkan kerugian bagi konsumen, baik dalam bentuk penipuan, penyesatan, atau pemaksaan;
- d) Setiap iklan yang menurut pendapat Pemerintah Daerah setempat tidak senonoh, cabul atau tidak pantas atau yang bersifat yang dapat menghasilkan efek yang merusak atau merugikan publik atau dapat
- e) merusak keindahan lingkungan
- f) Setiap iklan yang dapat menghalangi setiap jalan yang digunakan sebagai sarana jalan keluar atau untuk ventilasi
- g) Setiap iklan yang berupa laser, animasi, berkedip atau statis, yang dapat mengganggu atau dapat menimbulkan gangguan bagi para penghuni dan / atau penghuni dari gedung dan / atau setiap anggota dari masyarakat kenyamananya menjadi terganggu.
- h) Setiap iklan yang dapat menghambat atau mengganggu tanda-tanda lalu lintas atau sinyal untuk pengendalian lalu lintas, atau yang kemungkinan akan mengganggu atau membahayakan lalu lintas dan/ atau lalu lintas udara.

- i) Setiap iklan yang dapat menghambat atau menghalangi visi pengendara motor atau jalur penglihatan sehingga membahayakan keselamatan kendaraan dan pejalan kaki.
- j) Penempatan pemasangan iklan yang dapat mengganggu aliran drainage
- k) Penempatan pemasangan iklan pada lokasi yang sulit untuk pemeliharaan.

8. Pengendalian, Pengawasan dan Penertiban Publikasi Luar Ruang

Pengendalian penyelenggaraan publikasi luar ruang dilakukan pengendalian berdasarkan tata ruang, lingkungan hidup, estetika kota dan kelaikan konstruksi. Tata cara pengendalian ditetapkan dengan Peraturan Gubernur. Pengawasan penyelenggaraan publikasi luar ruang dilakukan untuk mengevaluasi kepatuhan penyelenggara publikasi luar ruang dalam rangka memenuhi kewajibannya. Pengawasan dilakukan oleh Pemerintah Daerah setempat. Ketentuan mengenai tata cara pengawasan diatur dengan Peraturan Daerah setempat. Penyelenggaraan publikasi luar ruang harus memenuhi ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

9. Sanksi

Sanksi yang diberikan kepada pelaku pelanggaran dapat berupa sanksi pidana, perdata maupun sanksi administratif dan atau kombinasi daripadanya. Adapun sanksi dapat berupa pemberian peringatan dan/atau pencabutan izin

usaha, pembongkaran papan reklame, pembayaran denda/ganti rugi, kurungan atau pidana penjara.

10. Ketentuan lain-lain

Penyelenggaraan Publikasi Luar Ruang di tiap daerah wajib mengikuti ketentuan yang berlaku di daerah termaksud.

11. Ketentuan Peralihan

Pada saat berlakunya Undang-undang ini, semua peraturan perundang-undangan dan kelembagaan terkait dengan publikasi luar ruang yang tidak bertentangan dengan undang-undang ini dinyatakan tetap berlaku.

12. Ketentuan Penutup

Ketentuan penutup ini memuat:

- a. Nama singkat undang-undang ini adalah UU PLR (Undang-undang Publikasi Luar Ruang) dan Iklan Melalui Media Teknologi Informasi dan Komunikasi.
- b. Dengan adanya Undang-undang Publikasi Luar Ruang tetap berlaku Peraturan Daerah yang berkaitan dengan publikasi luar ruang sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini.
- c. Kemudian juga ditetapkan saat mulai berlakunya undang-undang tersebut; dan apakah undang-undang yang baru ini mempunyai pengaruh terhadap undang-undang yang lain perlu ditegaskan dalam RUU.

C. IKLAN MELALUI TEKNOLOGI, INFORMASI DAN KOMUNIKASI

Zaman sekarang Teknologi informasi dan komunikasi semakin berkembang. Teknologi informasi dan komunikasi dapat memudahkan kita untuk memberikan informasi dan mendapatkan informasi dari mana saja, kapan saja, dan dari siapa saja. Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi ini dapat dimanfaatkan untuk

beberapa bidang, salah satunya adalah bisnis dalam hal bagian promosi dimana promosi adalah hal yang paling penting untuk menarik konsumen sehingga bisnis yang dijalani dapat memberikan hasil dan meraih sukses.

Salah satu alternatif media periklanan adalah melalui internet³⁹ yang dirujuk sebagai ruang maya atau informasi super cepat (information superhighway). Internet merupakan jaringan global dari komputer-komputer yang saling terhubung, menawarkan beberapa mode pertukaran informasi, antara lain melalui:

- a. E-mail
- b. World Wide Web (WWW)
- c. Usenet Groups, kelompok yang menggunakan ruang chat internet untuk mendiskusikan permasalahan yang menjadi minat bersama
- d. IRC (Internet Relay Chat), percakapan berbasis Internet secara langsung.

Dengan adanya internet produsen/pelaku usaha dapat menyeberluaskan iklan tidak hanya di satu negara, tetapi di seluruh belahan dunia dapat kita sebarluaskan. Hal ini karena teknologi informasi tidak mengenal batas . Promosi dengan memanfaatkan internet dapat kita sebut dengan istilah *promosi online*. Promosi dapat dilakukan dengan memasang iklan di beberapa web (situs) dan situs jejaring sosial populer.

Kemajuan Teknologi Informasi adalah hal yang harus kita terima, karena kemajuan teknologi akan berjalan sesuai dengan tingkat kebutuhan manusia. Kemajuan tersebut berguna untuk memberikan manfaat positif bagi aspek-aspek dalam kehidupan manusia. Dalam bidang teknologi informasi masyarakat sudah menikmati banyak manfaat dari kemajuan teknologi informasi. Namun sayangnya kemajuan teknologi informasi tersebut

³⁹ Morrison, "Integral Marketing communication", IMC 2007, hlm.245

tidak diberangi dengan peraturan perundangan yang mengatur iklan di dunia maya. Sejauh ini sudah ada undang-undang informasi dan transaksi elektronik, tapi undang-undang tersebut tidak mengatur mengenai iklan melalui media internet secara detail.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dalam bab-bab sebelumnya terhadap identifikasi masalah, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Peraturan perundang-undangan mengenai Publikasi Luar Ruang secara nasional diperlukan mengingat peraturan yang ada selama ini belum cukup mengakomodir permasalahan di luar ruang (media luar griya) karena selama ini hanya diatur dalam Peraturan Daerah yang bersifat sektoral sehingga dirasa kurang efektif dan sanksinya kurang tegas. Oleh karena itu, diperlukan payung hukum dalam bentuk Undang-Undang yang berlaku baik bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sehingga dapat menjamin terpenuhinya kebutuhan seluruh pemangku kepentingan (*stakeholders*) dengan mempertimbangkan kearifan lokal di setiap daerah karena setiap daerah memiliki karakteristik tersendiri yang berbeda antara satu dengan yang lain.
2. Dalam penyusunan RUU Publikasi Luar Ruang harus berpedoman pada asas-asas berikut; asas kepastian hukum, asas manfaat, asas Keseimbangan kepentingan, asas keamanan, keselamatan dan kenyamanan masyarakat, asas keserasian, keselarasan, dan keseimbangan, asas keberdayagunaan dan keberhasilgunaan, dan asas perlindungan kepentingan umum.
3. Rancangan Undang-undang Publikasi Luar Ruang ini akan mengatur masalah ketentuan, wewenang pemerintah, wewenang pemerintah daerah, perencanaan dan penataan, perijinan, prosedur, larangan di bidang publikasi luar ruang serta sanksi.

Rancangan undang-undang ini juga akan mengatur mengenai iklan melalui media komunikasi dan teknologi informasi (internet) karena saat ini teknologi informasi menjadi sarana yang efektif melakukan komunikasi maupun media iklan yang dapat merambah kehidupan manusia tanpa dibatasi ruang dan waktu. Undang-undang yang ada saat ini belum mengatur permasalahan iklan melalui media teknologi informasi dan komunikasi secara detail sehingga regulasi ini perlu dilakukan untuk mengendalikan dampak negative dari publikasi luar ruang.

4. Dalam proses penyusunan RUU ini perlu dilibatkan seluruh pemangku kepentingan seperti pemerintah (pusat dan daerah) diantaranya Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Komunikasi dan Informasi, Kementerian Pekerjaan Umum, organisasi perusahaan dan pengusaha, pengiklan, perusahaan periklanan, perusahaan Media Luar Griya, para akademisi, pemerhati lingkungan serta masyarakat luas. Oleh karena itu perlu peran proaktif dari para pemangku kepentingan dalam proses penyusunan regulasi tentang publikasi luar ruang agar regulasi yang terbentuk nanti lebih aspiratif, transparan dan beretika.

B. Saran

1. Naskah Akademik RUU tentang Publikasi Luar Ruang ini perlu segera ditindaklanjuti dengan menyusun Rancangan Undang-Undang Publikasi Luar Ruang kegiatan publikasi luar ruang memperoleh payung hukum yang tepat mengingat banyaknya peraturan daerah terkait yang masih bersifat sektoral.
2. Materi pengaturan yang bersifat teknis operasional diatur dengan Peraturan Gubernur masing-masing daerah.
3. Mengingat masalah iklan melalui media teknologi informasi dan komunikasi juga merupakan salah satu hal yang diatur dalam RUU ini, maka judul RUU ini adalah RUU tentang Publikasi Luar Ruang dan Iklan Melalui Media Teknologi Informasi dan Komunikasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Gunadi Soekemi dalam Diskusi Publik tentang *“Urgensi Pengaturan tentang RUU Publikasi Luar Ruang”*, Hotel Park, 2 Agustus 2010.
- Hery Margono, *“Beberapa Catatan untuk Publikasi Luar Ruang/Media Luar Griya”*, Masukan untuk Tim Forum Komunikasi Prolegnas Tahun 2010.
- Jimly Asshiddiqie, 2008, *“Menuju Negara Hukum Yang Demokratis”*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konsitusi, Jakarta.
- Kees Bertens, 2000, *“Pengantar Etika Bisnis”*, Kanisius, Yogyakarta.
- Moh. Mahfud M.D, 1998, *“Politik hukum di Indonesia”*, LP3S, Jakarta.
- Morrison, 2007, *“Integral Marketing communication”*, IMC.
- Paul Spicker, 2000, *“The Welfare State: A General Theory”*, Sage, London.
- Serikat Penerbit Surat kabar, 1981, *“Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia”*, Serikat Penerbit Surat kabar, Jawa Timur.
- Sumbo Tinarbuko, *Grafis Kota dan Ruang Publik Kita*, <http://sumbo.wordpress.com/2007/12/27/grafis-kota-dan-ruang-publik-kita/>, diakses tanggal 27 November 2009.
- Sunaryati Hartono, 2008, *“Mencari Filsafah Hukum Indonesia yang Melatarbelakangi Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945”*, Sri Rahayu Oktoberina & Niken Savitri (ed), *Butir-Butir Pemikiran dalam Hukum-Memperingati 70 Tahun Prof. Dr. B. Arief Sidharta, S.H.*, Refika Aditama, Bandung.
- Malaysia Code of Advertising Practice, 2008.
- The Dutch Advertising Code atau Netherlands Reclame Code (New), 2008.
- Unfair Trading Regulation, 2008.
- Raperda Kota Semarang tentang Penyelenggaraan Reklame.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta Lampirannya.
- <http://www.reclamecode.nl/bijlagen/NRC%20brochure%20Engels%202008.pdf>
- www.kapanlagi.com., *“Pertumbuhan Iklan Media Luar Ruang Indonesia Terbesar di Asia”* Selasa, 26 Juni 2007 20:54 diakses tanggal 1 Desember 2009.

www.reclamecode.nl/bijlagen/dutch_advertising_code.pdf