

## **Analisis Pertanggungjawaban Pelaku Usaha Jasa Periklanan yang Merugikan Konsumen**

**Mery Anthonia Nasta Latu<sup>1\*</sup>, Rani Apriani<sup>2</sup>**

Universitas Singaperbangsa Karawang, Indonesia<sup>1,2</sup>

E-mail: mery.nasta@gmail.com<sup>1\*</sup>, rani.apriani@fh.unsika.ac.id<sup>2</sup>

---

### **Article Info :**

#### **Article history:**

Received: May 20, 2026

Revised: June 18, 2026

Accepted: August, 10, 2026

---

#### **Keywords:**

advertising services; consumer protection; legal liability; misleading advertisement; normative juridical research

---

#### **Kata Kunci:**

jasa periklanan; perlindungan konsumen; tanggung jawab hukum; iklan yang menyesatkan; penelitian yuridis normatif.

---

### **Abstract**

*Technological advancement has significantly transformed various sectors, including the advertising service industry. Despite its important role in promoting products and services, misleading advertising that does not accurately reflect the actual characteristics of a product has become a growing concern, causing consumer losses and raising legal issues regarding business accountability. This study aims to analyze the legal liability of advertising service providers whose misleading advertisements harm consumers. The research employs a normative juridical method using statutory and conceptual approaches to examine the legal framework governing consumer protection and advertising practices in Indonesia. The findings indicate that consumer protection operates through preventive and repressive mechanisms. Preventive protection is provided under Articles 4–7 and the prohibitions contained in Articles 9, 10, 12, 13, and 17 of Law Number 8 of 1999 concerning Consumer Protection. Repressive protection is based on Article 20 in conjunction with the reverse burden of proof provisions in Articles 22 and 28. The study further finds that liability among advertisers, advertising agencies, and media is proportional to each party's involvement in producing and disseminating misleading advertisements. However, the absence of a clear legal definition of advertising business actors and the exclusion of Article 20 from the criminal provisions under Article 62 remain significant normative weaknesses. The study contributes to the development of proportional liability doctrine in consumer protection law while providing a normative basis for future legislative reform and strengthening consumers' legal protection in seeking compensation.*

---

### **Abstrak**

Kemajuan teknologi telah mengubah berbagai sektor secara signifikan, termasuk industri jasa periklanan. Meskipun berperan penting dalam mempromosikan produk dan jasa, iklan menyesatkan yang tidak mencerminkan secara akurat karakteristik suatu produk sebenarnya telah menjadi kekhawatiran yang semakin besar, menyebabkan kerugian konsumen dan meningkatkan permasalahan hukum terkait akuntabilitas bisnis. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tanggung jawab hukum penyedia jasa periklanan yang iklannya menyesatkan merugikan konsumen. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan undang-undang dan konseptual untuk mengkaji kerangka hukum yang mengatur perlindungan konsumen dan praktik periklanan di Indonesia. Temuan menunjukkan bahwa perlindungan konsumen dilakukan melalui mekanisme preventif dan represif. Perlindungan preventif diatur dalam Pasal 4–7 dan larangan yang terdapat dalam Pasal 9, 10, 12, 13, dan 17 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Perlindungan yang bersifat represif didasarkan pada Pasal 20 juncto ketentuan beban pembuktian terbalik pada Pasal 22 dan 28. Kajian lebih lanjut menemukan bahwa pertanggungjawaban pengiklan, biro iklan, dan media sebanding dengan keterlibatan masing-masing pihak dalam memproduksi dan menyebarkan iklan yang menyesatkan. Namun demikian,

belum adanya definisi hukum yang jelas mengenai pelaku usaha periklanan dan tidak dimasukkannya Pasal 20 ke dalam ketentuan pidana dalam Pasal 62 masih merupakan kelemahan normatif yang signifikan. Studi ini memberikan kontribusi terhadap pengembangan doktrin tanggung jawab proporsional dalam undang-undang perlindungan konsumen sekaligus memberikan landasan normatif bagi reformasi legislatif di masa depan dan memperkuat perlindungan hukum konsumen dalam mencari kompensasi.

---

## PENDAHULUAN

Di zaman modern saat ini, tentu semakin banyak berkembang berbagai ide bisnis atau usaha yang semakin unik dan kreatif. Tetapi, keunikan dan kreatifitas tersebut tidaklah cukup jika tidak dibantu dengan melalui penggunaan jasa layanan iklan yang mampu menarik minat konsumen. Sebuah iklan yang menyampaikan informasi tentang suatu produk atau jasa harus selalu memberikan informasi yang benar atau faktual kepada konsumen. Kehadiran iklan sangat bermanfaat bagi konsumen dalam memilih barang dan/atau jasa yang sesuai dengan kebutuhannya. Namun tak sedikit pula dijumpai dalam periklanan, agar produk yang ditawarkan oleh pelaku usaha memiliki nilai jual yang tinggi terkadang pelaku usaha menghalalkan segala cara. Salah satunya dengan melalui iklan yang berlebihan dan memuat informasi yang tidak sesuai dengan keadaan asli dari suatu produk yang dipasarkan. Sehingga iklan tersebut telah membohongi konsumen. Maka dari itu, konsumen diharapkan mampu bersikap lebih teliti dan kritis dalam menerima segala informasi terkait dengan suatu produk yang diiklankan.

Disamping itu, konsumen juga harus diberikan perlindungan terhadap iklan-iklan yang menyesatkan tersebut. Berkaitan dengan permasalahan tersebut, secara khusus dalam hal pertanggungjawaban pelaku usaha periklanan dalam memberikan informasi yang lengkap dan benar secara garis besar diatur dalam Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (yang selanjutnya disingkat dengan UUPK), khususnya dalam Pasal 20 yang menyatakan bahwa “pelaku usaha periklanan bertanggungjawab atas iklan yang diproduksi dan segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut”. Berdasarkan pada keterangan pasal tersebut, dinilai masih kurang jelas terkait dengan siapakah yang dimaksud dengan pelaku usaha periklanan. Menurut Nasution (1999), meskipun undang-undang tidak menjelaskan siapa pelaku dalam industri periklanan, namun jika kita mengikuti aturan dan prosedur periklanan Indonesia, pelaku dalam industri periklanan adalah mereka yang terdiri dari pengiklan, biro iklan, dan media periklanan. Praktik iklan yang menyesatkan (*misleading advertisement*) bukan semata persoalan domestik, melainkan isu perlindungan konsumen yang bersifat global.

Federal Trade (2024) mencatat bahwa sepanjang tahun 2024 konsumen di Amerika Serikat melaporkan kerugian akibat penipuan sebesar lebih dari USD 12,5 miliar atau meningkat 25% dibandingkan tahun sebelumnya, dengan 2,6 juta laporan yang diterima. Uni Eropa merespons persoalan serupa melalui Directive 2005/29/EC concerning Unfair Business-to-Consumer Commercial Practices yang secara tegas mengategorikan misleading actions dan misleading omissions sebagai praktik komersial yang dilarang. Kajian sistematis terhadap 193 publikasi mengenai penyesatan dalam periklanan menunjukkan bahwa riset di bidang ini masih didominasi konteks negara Barat dan berorientasi pada perilaku konsumen, sehingga dimensi pertanggungjawaban hukumnya belum tergarap secara memadai (Cocks et al., 2026) (Xu et al., 2025) bahkan menegaskan bahwa pada negara-negara berkembang praktik iklan palsu justru meluas karena kebijakan publik yang belum memadai dan penegakan hukum yang tidak efektif. Pada tataran nasional, data empiris memperlihatkan kecenderungan yang sejalan. Badan Perlindungan Konsumen

Nasional (2024) mencatat 1.733 pengaduan konsumen sepanjang tahun 2024, meningkat hampir dua kali lipat dibandingkan 926 pengaduan pada tahun 2023, dengan potensi kerugian konsumen sebesar Rp424.256.065.321. Dari jumlah tersebut, nilai kerugian yang berhasil dipulihkan hanya Rp44.825.538.742 atau sekitar sepuluh persen.

Secara sektoral, Badan Pengawas Obat dan Makanan (2025) melaporkan bahwa persentase iklan kosmetik yang tidak memenuhi ketentuan (TMK) meningkat dari 21,63% pada tahun 2023 menjadi 26,12% pada tahun 2024, sementara persentase penandaan yang TMK justru menurun dari 10,39% menjadi 9,07%. Data tersebut mengindikasikan bahwa titik kerawanan perlindungan konsumen telah bergeser dari cacat produk menuju cacat informasi yang disampaikan melalui iklan, terutama pada media digital. Sejumlah penelitian terdahulu telah membahas persoalan ini. Pertama, Kartika & Darmadi (2016) mengkaji tanggung jawab pelaku usaha periklanan dalam memberikan informasi yang lengkap dan benar, namun analisisnya berhenti pada pemaparan kewajiban normatif pelaku usaha. Kedua, Dyah et al. (2017) meninjau perlindungan hukum terhadap konsumen atas iklan yang menyesatkan berdasarkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen dan Kode Etik Periklanan Indonesia, dengan penekanan pada instrumen etika periklanan sebagai pelengkap norma hukum. Ketiga, Dio et al. (2022) menelaah tanggung jawab pelaku usaha terhadap konsumen atas iklan yang menyesatkan ditinjau dari Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Pada tataran internasional, Kariyawasam et al. (2017) memetakan persoalan iklan menyesatkan dalam belanja daring, sedangkan Hastak et al. (2011) mengembangkan tipologi klaim yang secara harfiah benar tetapi tetap menimbulkan kesan keliru bagi konsumen.

Berdasarkan pemetaan tersebut teridentifikasi kesenjangan penelitian (research gap) yang bersifat ganda. Penelitian-penelitian nasional cenderung berhenti pada deskripsi norma dan belum menguraikan bagaimana beban tanggung jawab dibagi di antara ketiga aktor periklanan, yaitu pengiklan, perusahaan iklan, dan media. Sebaliknya, penelitian internasional lebih menyoroti dimensi psikologi konsumen dan efektivitas kebijakan, tetapi tidak menyentuh konstruksi pertanggungjawaban dalam sistem hukum Indonesia. Belum ditemukan pula kajian yang secara khusus mempersoalkan kekaburan norma (vage normen) Pasal 20 Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang tidak memberikan definisi otentik mengenai pelaku usaha periklanan, padahal ketiadaan definisi tersebut berimplikasi langsung pada penentuan subjek yang dapat dimintai pertanggungjawaban. Kebaruan (novelty) penelitian ini terletak pada dua hal. Pertama, penelitian ini merekonstruksi tanggung jawab pelaku usaha jasa periklanan sebagai tanggung jawab proporsional yang ditentukan oleh derajat keterlibatan masing-masing aktor, bukan sebagai tanggung jawab kolektif yang tidak terpilah. Kedua, penelitian ini membaca Pasal 20 Undang-Undang Perlindungan Konsumen secara sistematis bersama Pasal 17, Pasal 19, Pasal 22, Pasal 28, dan Pasal 62 undang-undang yang sama, serta mengaitkannya dengan Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 18 Tahun 2024 tentang Penandaan, Promosi, dan Iklan Kosmetik sebagai regulasi sektoral terbaru yang belum dibahas dalam penelitian-penelitian sebelumnya.

Urgensi penelitian ini bertumpu pada tiga alasan. Pertama, migrasi belanja iklan ke platform digital memperluas jangkauan iklan menyesatkan sekaligus mempersulit identifikasi pihak yang bertanggung jawab. Kedua, rendahnya tingkat pemulihan kerugian konsumen, yaitu sekitar sepuluh persen dari potensi kerugian yang dilaporkan, mengindikasikan bahwa norma pertanggungjawaban yang ada belum bekerja secara efektif. Ketiga, Undang-Undang Perlindungan Konsumen telah berusia lebih dari dua dekade dan belum pernah direvisi secara komprehensif untuk menjawab perkembangan periklanan digital. Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk

mengidentifikasi dan menganalisis bentuk perlindungan hukum bagi konsumen terhadap iklan yang menyesatkan menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen, serta merumuskan konstruksi pertanggungjawaban pelaku usaha jasa periklanan yang merugikan konsumen. Secara teoretis, penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi bagi pengembangan hukum perlindungan konsumen, khususnya dalam memperkaya doktrin tanggung jawab produk (*product liability*) ketika doktrin tersebut diterapkan pada objek berupa informasi periklanan dan bukan pada produk fisik. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan oleh pembentuk undang-undang sebagai bahan pertimbangan dalam revisi Undang-Undang Perlindungan Konsumen, oleh regulator sektoral dan lembaga swaregulasi periklanan dalam menyusun pedoman pengawasan, serta oleh konsumen sebagai dasar argumentasi dalam menuntut ganti kerugian. Implikasi penelitian ini bersifat regulatif, yaitu mendorong perumusan definisi otentik pelaku usaha periklanan dan klausul pembagian tanggung jawab proporsional dalam hukum positif Indonesia.

### METODE

Penelitian ini metode yuridis normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan jalan penelusuran hukum positif dan dokumen yang berkaitan dengan fokus masalah yang diteliti. Dengan menggunakan pendekatan penelitian yakni pendekatan undang-undang (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), serta mengambil sumber – sumber dari berbagai artikel ilmiah. Dalam penelitian ini data dan sumber data yang digunakan dapat dikelompokkan menjadi:

1. Bahan hukum primer merupakan bahan yang menjadi sumber utama dalam penelitian. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
2. Bahan hukum sekunder yang digunakan adalah buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis dan disertasi. Disamping itu juga jurnal hukum atau majalah ilmiah yang diterbitkan oleh lembaga pendidikan.
3. Bahan hukum tersier merupakan bahan-bahan yang mempunyai fungsi untuk memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier antara lain kamus hukum/ bahasa, ensiklopedi, dan lain-lain.

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*doctrinal legal research*), yaitu penelitian yang menempatkan norma hukum positif sebagai objek kajian utama dan bertujuan menemukan aturan, prinsip, serta doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi (Marzuki, 2017). Desain penelitian yang digunakan bersifat deskriptif-preskriptif: deskriptif karena menguraikan pengaturan perlindungan konsumen atas iklan yang menyesatkan dalam hukum positif, dan preskriptif karena memberikan argumentasi mengenai konstruksi pertanggungjawaban yang seharusnya diterapkan.

Pemilihan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) didasarkan pada kebutuhan untuk menelaah konsistensi dan sinkronisasi antarnorma, khususnya antara Pasal 17, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 22, Pasal 28, dan Pasal 62 Undang-Undang Perlindungan Konsumen serta regulasi sektoral yang relevan. Adapun pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dipilih karena isu tanggung jawab pelaku usaha periklanan bertumpu pada konsep-konsep yang tidak dirumuskan secara tuntas dalam undang-undang, sehingga diperlukan penelusuran doktrin dan pandangan sarjana untuk membangun argumentasi hukum (Soekanto, 2007).

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (library research) dan studi dokumen terhadap peraturan perundang-undangan, literatur hukum, artikel jurnal nasional dan internasional bereputasi, serta dokumen resmi lembaga negara. Bahan hukum yang terkumpul selanjutnya diinventarisasi, diklasifikasi berdasarkan isu hukum yang dirumuskan, dan diverifikasi status keberlakuannya agar tidak terdapat norma yang telah dicabut atau diubah.

Analisis bahan hukum dilakukan secara deskriptif-kualitatif dengan penalaran deduktif, yaitu bertolak dari norma hukum yang bersifat umum menuju penerapannya pada isu konkret pertanggungjawaban pelaku usaha jasa periklanan. Teknik interpretasi hukum yang digunakan meliputi tiga bentuk. Pertama, interpretasi gramatikal untuk memaknai rumusan pelaku usaha periklanan dalam Pasal 20 Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Kedua, interpretasi sistematis untuk membaca Pasal 20 dalam kaitannya dengan pasal-pasal lain dalam undang-undang yang sama maupun dengan peraturan sektoral. Ketiga, interpretasi teleologis untuk menggali tujuan pembentukan Undang-Undang Perlindungan Konsumen sebagaimana termuat dalam Pasal 3.

Alur penelitian ditempuh melalui lima tahap, yaitu: (1) identifikasi dan perumusan isu hukum; (2) pengumpulan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier; (3) inventarisasi dan klasifikasi bahan hukum berdasarkan isu; (4) analisis dan penafsiran norma dengan teknik interpretasi sebagaimana diuraikan di atas; dan (5) penarikan kesimpulan serta perumusan preskripsi hukum sebagai jawaban atas rumusan masalah.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### **Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Terkait Dengan Iklan Yang Menyesatkan Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen**

Sebagai alat pemasaran produk kepada konsumen, iklan memiliki peran penting dalam dunia perekonomian. Tetapi iklan juga dapat memberikan dampak yang negatif bagi masyarakat. Pelaku usaha akan berlomba memasarkan produk dengan menggunakan iklan, hal tersebut tidak luput juga bila pelaku usaha menggunakan iklan-iklan yang menyesatkan dan merugikan konsumen. Dalam peredaran iklan yang menyesatkan sebenarnya telah diatur di dalam pasal 8 ayat (1) huruf f undang undang perlindungan konsumen yang di jelaskan bahwa pelaku usaha dilarang memproduksi barang yang tidak sesuai dengan label, atau pun komposisi barang tersebut atau pun iklan yang bertentangan dengan kepatutan masyarakat dalam aturan kode iklan, misalkan mengiklankan yang tidak sesuai dengan realita produk, hal itu merupakan cara yang salah.

Dalam pasal 17 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dijelaskan mengenai hal-hal yang dilarang/ yang tidak boleh dilakukan oleh pelaku usaha periklanan dalam memproduksi iklan, yaitu diantaranya:

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

Konsumen adalah bagian dari masyarakat Indonesia yang memiliki hak untuk dilindungi. Melalui UU Perlindungan Konsumen, pemerintah telah memberikan perlindungan tersebut. Pengertian konsumen menurut dalam Pasal 1 angka 2 UU Perlindungan Konsumen adalah “Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan”. Dalam UU Perlindungan Konsumen Pasal 1 angka 1 menentukan bahwa perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.

Sampai saat ini banyak konsumen yang bahkan tidak mengetahui bahwa konsumen dapat menilai dan mengambil tindakan apabila suatu iklan melanggar aturan dengan memberikan informasi yang tidak akurat serta tidak sebenar-benarnya, sehingga konsumen dapat menerima perlindungan dari berbagai pihak agar perbuatan pelaku usaha periklanan tersebut dapat terdeteksi sehingga berdasarkan pengaduan yang ada, pelaku usaha dapat menerima sanksi yang seharusnya.

Masyarakat sangat membutuhkan informasi tentang produk yang dipasarkan secara jujur, benar, dan tidak menyesatkan. Hal itu yang menjadikan konsumen berganung dan mempercayai informasi yang diberikan oleh pelaku usaha. Oleh karena itu iklan memegang peran penting bagi para pelaku usaha dalam mendapatkan keuntungan dan mengembangkan usahanya. Selain itu, iklan diperlukan sebagai sarana untuk mendapatkan informasi tentang produk yang dipasarkan. Dengan iklan tersebut, pihak pengiklan mencoba mencari tahu dan membangkitkan minat konsumen yang penasaran dengan produk tersebut sehingga tergiur untuk membelinya.

Perlindungan hukum bagi konsumen dalam hal iklan yang menyesatkan terletak pada UU Perlindungan Konsumen, yaitu dalam Bab III Pasal 4 sampai dengan Pasal 7 yang mengatur tentang hak-hak dan kewajiban konsumen dan juga hak dan kewajiban pelaku usaha. Dalam Bab IV upaya UU Perlindungan Konsumen untuk melindungi konsumen, yaitu terdapatnya aturan mengenai larangan-larangan bagi pelaku usaha yang mengiklankan produknya larangan-larangan tersebut dapat dilihat dalam Pasal 9, Pasal 10, Pasal 12, Pasal 13 dan Pasal 17.

### **Pertanggungjawaban Pelaku Usaha Jasa Periklanan Yang Merugikan Konsumen**

Di dalam periklanan terkadang pelaku usaha produk tidak mempunyai keahlian dibidang iklan, sehingga mereka memerlukan jasa pelaku usaha iklan yaitu pelaku usaha yang khusus membidangi tata cara periklanan. Pada Pasal 20 UUPK menyatakan bahwa: “Pelaku usaha periklanan bertanggungjawab atas iklan yang diproduksi dan segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut”.

Pasal ini menegaskan bahwa tanggung jawab atas iklan dan segala akibatnya berada di tangan pelaku usaha iklan. Pelaku usaha pada pasal ini yang terlibat dalam pembuatan iklan adalah :

1. Pengiklan adalah perusahaan yang memesan iklan untuk mempromosikan, memasarkan, dan/atau mendistribusikan produknya.
2. Perusahaan iklan adalah perusahaan/biro yang menyediakan jasa layanan mendesain atau membuat iklan untuk para pemesannya.
3. Media adalah sarana, baik elektronik atau non elektronik atau bentuk media lain yang menyiarkan atau menayangkan iklan-iklan tersebut.

Pelaku usaha periklanan seharusnya hanya bertanggung jawab terhadap akibat yang ditimbulkan oleh kreasinya atau hasil produksi iklannya sendiri, bukan menyangkut tentang informasi yang disampaikannya. Kesalahan informasi yang disampaikan menjadi tanggung jawab pelaku usaha produk yang bersangkutan. Pelaku usaha periklanan hanya dapat dimintakan pertanggungjawaban,

apabila informasi yang diterimanya dari pelaku usaha produk diketahuinya tidak benar, namun pelaku usaha periklanan tetap memproduksi iklan tersebut. Jadi ketiga pelaku usaha yang terkait dengan iklan akan ditentukan siapa yang bersalah atas kerugian konsumen, apakah dari periklanan, perusahaan iklan atau media.

Dari Pasal 17 UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dapat dijelaskan secara garis besar terkait dengan syarat iklan suatu produk, yaitu diantaranya:

1. Jujur, tidak berisi kebohongan
2. Sesuai dengan yang sebenarnya, tidak mengelabui
3. Informasinya benar, tidak keliru atau salah
4. Lengkap dan harus memuat risiko pemakaian
5. Etis
6. Tidak mengeksploitasi kejadian seseorang
7. Setiap janji dari suatu iklan produk harus dapat dipenuhi

Setiap komponen pemasaran memiliki tanggung jawabnya masing-masing berdasarkan peran dan keterlibatannya dalam penciptaan dan pendistribusian pesan promosi. Pengiklan bertanggung jawab atas informasi produk yang benar yang diberikan kepada perusahaan periklanan. Pengiklan bertanggung jawab atas keakuratan elemen persuasif yang mereka masukkan ke dalam pesan iklan mereka. Media Periklanan bertanggung jawab untuk memastikan bahwa pesan iklan yang dikirimkannya sesuai dengan nilai-nilai sosial budaya dari profil audiens sasarannya. Oleh karena itu, bentuk tanggung jawab tergantung pada seberapa banyak pengusaha berpartisipasi dalam iklan yang ditawarkan.

### **Analisis Yuridis atas Kekaburan Norma Pasal 20 Undang-Undang Perlindungan Konsumen**

Uraian normatif di atas memperlihatkan bahwa Undang-Undang Perlindungan Konsumen telah menyediakan kerangka perlindungan yang cukup lengkap pada tataran das Sollen. Namun apabila ditelaah secara lebih kritis, Pasal 20 undang-undang tersebut mengandung kekaburan norma (*vage normen*). Melalui interpretasi gramatikal, frasa pelaku usaha periklanan tidak memperoleh definisi otentik, baik dalam Pasal 1 maupun dalam Penjelasan Pasal 20. Pasal 1 angka 3 hanya mendefinisikan pelaku usaha secara umum sebagai setiap orang perseorangan atau badan usaha yang menyelenggarakan kegiatan usaha dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia. Akibatnya, penentuan subjek hukum yang dapat dimintai pertanggungjawaban sangat bergantung pada penafsiran, sebagaimana ditempuh (Nasution, 1999) yang merujuk pada tata cara dan tata krama periklanan Indonesia untuk mengidentifikasi pengiklan, biro iklan, dan media periklanan sebagai pelaku dalam industri periklanan. Melalui interpretasi sistematis, kekaburan tersebut sesungguhnya dapat dipersempit dengan membaca Pasal 20 bersama Pasal 17. Pasal 17 ayat (1) menempatkan pelaku usaha periklanan sebagai subjek larangan dalam memproduksi iklan, sedangkan Pasal 17 ayat (2) melarang pelaku usaha periklanan melanjutkan peredaran iklan yang telah melanggar ketentuan ayat (1).

Konstruksi tersebut menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang memandang pelaku usaha periklanan sebagai pihak yang menguasai dua fungsi sekaligus, yaitu fungsi produksi dan fungsi peredaran iklan. Dengan demikian, cakupan Pasal 20 secara sistematis meliputi pengiklan, perusahaan atau biro iklan, dan media, sepanjang masing-masing pihak menjalankan salah satu dari kedua fungsi tersebut. Persoalan berikutnya bersifat lebih mendasar. Pasal 62 sebagai

ketentuan pidana hanya merujuk pelanggaran terhadap Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 13 ayat (2), Pasal 15, Pasal 17 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, huruf e, ayat (2), dan Pasal 18 pada ayat (1), serta Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 ayat (1), Pasal 14, Pasal 16, dan Pasal 17 ayat (1) huruf d dan huruf f pada ayat (2). Pasal 20 sama sekali tidak dirujuk dalam ketentuan pidana tersebut. Konsekuensi yuridisnya, Pasal 20 berkarakter sebagai norma tanggung jawab keperdataan semata dan tidak memiliki daya paksa pidana secara langsung. Temuan ini menjelaskan mengapa penegakan hukum terhadap iklan menyesatkan pada praktiknya lebih banyak bertumpu pada instrumen administratif sektoral, seperti sanksi administratif dalam Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 18 Tahun 2024, dan pada mekanisme swaregulasi melalui Etika Pariwisata Indonesia.

### **Konstruksi Tanggung Jawab Proporsional Pelaku Usaha Jasa Periklanan**

Berdasarkan analisis tersebut, tanggung jawab pelaku usaha jasa periklanan dapat dikonstruksikan sebagai tanggung jawab proporsional yang ditentukan oleh derajat keterlibatan masing-masing aktor dalam penciptaan dan penyebaran pesan iklan. Pengiklan memikul tanggung jawab atas kebenaran substansi informasi produk yang diserahkannya kepada perusahaan iklan. Perusahaan iklan memikul tanggung jawab atas akurasi unsur persuasif yang dikreasikannya ke dalam pesan iklan. Media periklanan memikul tanggung jawab atas kelayakan tayang pesan iklan sesuai dengan nilai sosial dan budaya khalayak sasarannya. Konstruksi ini konsisten dengan doktrin tanggung jawab berdasarkan kesalahan (*liability based on fault*), karena pelaku usaha periklanan baru dapat dimintai pertanggungjawaban apabila ia mengetahui ketidakbenaran informasi tetapi tetap memproduksi atau menyiarkan iklan tersebut.

Meskipun demikian, Undang-Undang Perlindungan Konsumen memberikan keringanan posisi bagi konsumen melalui sistem pembuktian terbalik. Pasal 22 dan Pasal 28 membebaskan pembuktian ada tidaknya unsur kesalahan kepada pelaku usaha, baik dalam perkara pidana maupun dalam gugatan ganti kerugian. Dalam konteks periklanan, ketentuan tersebut bermakna bahwa konsumen cukup membuktikan adanya iklan, adanya ketidaksesuaian antara iklan dan produk, serta adanya kerugian yang diderita; sedangkan beban untuk membuktikan tidak adanya kesalahan berpindah kepada pelaku usaha. Kombinasi antara Pasal 20 dan Pasal 22 juncto Pasal 28 inilah yang menjadi tulang punggung perlindungan represif bagi konsumen atas iklan yang menyesatkan, dan sekaligus menjadi jembatan menuju hak ganti kerugian sebagaimana diatur dalam Pasal 19.

Persoalan menjadi lebih kompleks pada iklan digital. Hastak et al. (2011) menunjukkan bahwa penyesatan tidak selalu berbentuk pernyataan yang secara harfiah salah, melainkan dapat berupa klaim yang benar tetapi menimbulkan kesan keliru. Praktik klaim berlebihan (*overclaim*) pada produk kosmetik merupakan contoh nyata bentuk penyesatan semacam ini (Emil et al., 2026; Santika et al., 2024). Pasal 17 ayat (1) huruf c yang melarang pemuatan informasi yang keliru, salah, atau tidak tepat secara gramatikal masih dapat menjangkau bentuk penyesatan implisit tersebut. Namun pembuktiannya menuntut penilaian atas persepsi konsumen rata-rata, yaitu suatu standar yang belum dirumuskan secara eksplisit dalam hukum positif Indonesia, berbeda dengan konsep *average consumer* yang dianut Directive 2005/29/EC.

### **Perbandingan dengan Penelitian Terdahulu dan Kontribusi Teoretis**

Dibandingkan dengan penelitian terdahulu, temuan penelitian ini memberikan penajaman pada beberapa aspek. Kartika & Darmadi (2016) serta Dio et al. (2022) telah menegaskan adanya

kewajiban pelaku usaha periklanan untuk menyampaikan informasi yang benar, tetapi belum memisahkan tanggung jawab atas substansi informasi dari tanggung jawab atas kreasi dan peredaran iklan. Dyah et al. (2017) menempatkan Kode Etik Periklanan Indonesia sebagai pelengkap undang-undang; penelitian ini melangkah lebih jauh dengan menunjukkan bahwa ketergantungan pada instrumen swaregulasi justru merupakan konsekuensi struktural dari tidak dirujuknya Pasal 20 dalam ketentuan pidana Pasal 62. Adapun (IADP Dewi et al., 2019), AENI (2020) serta Perwira et al. (2021) mengonfirmasi urgensi perlindungan konsumen atas iklan menyesatkan, namun analisisnya belum dikaitkan dengan data empiris hasil pengawasan iklan.

Pada tataran internasional, temuan ini sejalan dengan Xu et al. (2025) yang menyimpulkan bahwa maraknya iklan palsu di negara berkembang berakar pada asimetri informasi dan lemahnya penegakan kebijakan. (Cocks et al., 2026) juga mengidentifikasi keterbatasan riset menyesatkan iklan di luar konteks Barat, sehingga kajian atas rezim pertanggungjawaban di Indonesia memberikan kontribusi bagi pengisian kesenjangan tersebut. Sementara itu Riquelme et al. (2014) serta Xie et al. (2015) menunjukkan bahwa persepsi menyesatkan berdampak pada kepercayaan dan sikap konsumen terhadap merek. Temuan tersebut memperkuat argumentasi bahwa perlindungan hukum terhadap iklan menyesatkan tidak hanya bernilai korektif bagi konsumen secara individual, tetapi juga bernilai preventif bagi keberlanjutan kepercayaan pasar secara keseluruhan.

### **Kelemahan Regulasi dan Solusi yang Ditawarkan**

Berdasarkan seluruh analisis di atas, sedikitnya terdapat empat kelemahan regulasi yang perlu dibenahi beserta solusi yang ditawarkan dalam penelitian ini. Pertama, ketiadaan definisi otentik mengenai pelaku usaha periklanan dalam Pasal 1 Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Solusi yang ditawarkan adalah memasukkan definisi otentik yang secara tegas mencakup pengiklan, perusahaan iklan, dan media periklanan ke dalam ketentuan umum undang-undang, sehingga subjek hukum Pasal 20 tidak lagi bergantung pada penafsiran. Kedua, tidak adanya klausul pembagian tanggung jawab di antara ketiga aktor periklanan. Solusi yang ditawarkan adalah menambahkan ayat baru pada Pasal 20 yang merumuskan tanggung jawab proporsional berdasarkan derajat keterlibatan masing-masing pihak dalam produksi dan peredaran iklan. Ketiga, tidak dirujuknya Pasal 20 dalam ketentuan pidana Pasal 62, sehingga norma pertanggungjawaban tersebut kehilangan daya paksa.

Solusi yang ditawarkan adalah harmonisasi ketentuan sanksi, baik dengan memasukkan Pasal 20 ke dalam rujukan Pasal 62 maupun dengan memperkuat sanksi administratif dalam Pasal 60 sebagai instrumen yang lebih responsif terhadap dinamika periklanan digital. Keempat, rendahnya efektivitas pemulihan kerugian konsumen yang hanya mencapai sekitar sepuluh persen dari potensi kerugian yang dilaporkan. Solusi yang ditawarkan adalah penguatan kewenangan Badan Perlindungan Konsumen Nasional agar rekomendasinya memiliki daya ikat, disertai integrasi pengawasan iklan lintas lembaga dengan penyelenggara platform digital sebagaimana telah dirintis melalui mekanisme rekomendasi penurunan konten oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan.

Dengan demikian, hubungan antara tujuan penelitian dan hasil penelitian dapat ditegaskan sebagai berikut. Tujuan pertama, yaitu mengidentifikasi bentuk perlindungan hukum bagi konsumen, terjawab melalui pemetaan norma preventif pada Pasal 4 sampai dengan Pasal 7 serta norma larangan pada Pasal 9, Pasal 10, Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 17. Tujuan kedua, yaitu menganalisis pertanggungjawaban pelaku usaha jasa periklanan, terjawab melalui konstruksi

tanggung jawab proporsional pada Pasal 20 yang dioperasionalkan melalui sistem pembuktian terbalik dalam Pasal 22 dan Pasal 28 serta hak ganti kerugian dalam Pasal 19.

### KESIMPULAN

Pemerintah telah memberikan dasar perlindungan hukum bagi konsumen melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK), yang mengatur hak dan kewajiban konsumen serta pelaku usaha, larangan terhadap iklan yang menyesatkan, pembentukan Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN), serta mekanisme pertanggungjawaban pelaku usaha melalui Pasal 20 yang didukung sistem pembuktian terbalik dalam Pasal 22 dan Pasal 28. Namun, penelitian ini menunjukkan bahwa sistem tersebut belum sepenuhnya efektif karena masih terdapat kelemahan normatif, yaitu belum adanya definisi yang jelas mengenai pelaku usaha jasa periklanan dan tidak dirujuknya Pasal 20 dalam ketentuan pidana Pasal 62. Akibatnya, penegakan tanggung jawab lebih banyak bergantung pada mekanisme perdata, instrumen administratif, dan swaregulasi periklanan. Penelitian ini juga mengembangkan konsep tanggung jawab proporsional, yaitu pembagian tanggung jawab berdasarkan tingkat keterlibatan pengiklan, perusahaan periklanan, dan media dalam memproduksi serta menyebarluaskan iklan.

Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini merekomendasikan perlunya pembaruan UUPK melalui perumusan definisi pelaku usaha jasa periklanan, pengaturan tanggung jawab proporsional dalam Pasal 20, harmonisasi ketentuan sanksi, serta penguatan kewenangan BPKN dan pengawasan terhadap iklan digital. Meskipun demikian, hasil penelitian ini masih terbatas pada pendekatan yuridis normatif sehingga belum mengkaji penerapan ketentuan tersebut dalam praktik. Oleh karena itu, penelitian selanjutnya disarankan menggunakan pendekatan hukum empiris melalui analisis putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen maupun pengadilan, serta melakukan studi perbandingan dengan sistem perlindungan konsumen di negara lain untuk memperkaya pengembangan hukum perlindungan konsumen dan meningkatkan efektivitas pertanggungjawaban pelaku usaha jasa periklanan di Indonesia.

### DAFTAR PUSTAKA

- AENI, W. (2020). *Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Dari Pelaku Usaha Periklanan Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang*. <https://repository.unissula.ac.id/20286/>
- Cocks, D., Alvino, L., Luyten, H., & Ehrenhard, M. (2026). Advertising: Company Asset or Liability? A Systematic Literature Review on Deception. *Wiley Online Library* D Cocks, L Alvino, H Luyten, M Ehrenhard *International Journal of Consumer Studies*, 2026 • *Wiley Online Library*, 50(1). <https://doi.org/10.1111/IJCS.70187>
- Dio, K., Ikhsani, V., & Amir, D. (2022). Tanggung Jawab Pelaku Usaha Terhadap Konsumen Atas Iklan Yang Menyesatkan Ditinjau Dari Undang-Undang Perlindungan Konsumen. *Online-Journal.Unja.Ac.IdDV Ikhsani, D Amir* *Zaaken: Journal of Civil and Business Law*, 2022 • *online-Journal.Unja.Ac.Id*. <https://online-journal.unja.ac.id/Zaaken/article/view/14634>
- Dyah, I. G. A. I. D., Paramita, P., & Kasih, D. P. D. (2017). Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Terkait Iklan Yang Menyesatkan Ditinjau Berdasarkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen dan Kode Etik Periklanan Indonesia. *Jurnal Kertha Semaya*, Fakultas Hukum Universitas Udayana, URL: <https://ojs.unud.ac.id/index.php/kerthasemaya/article/view/198>, 3, 13172.
- Emil, E. H. R., Yodo, S., & Korompot, R. R. (2026). Overclaim Legal Protection for Consumers

- Against Overclaiming Skincare Products and Misleading Advertising. *Ejournal.Insuriponorogo.Ac.IdEHR Emil, S Yodo, RR KorompotSocial Science Academic, 2026•ejournal.Insuriponorogo.Ac.Id, 4(1), 241–254.* <https://doi.org/10.37680/SSA.9695>
- US Federal Trade Commission. (2024). Consumer Sentinel Network Data Book 2024. accessed: September, 1.
- Hastak, M., Marketing, M. M.-J. of public policy &, & 2011, undefined. (2011). Deception by implication: A typology of truthful but misleading advertising and labeling claims. *Journals.Sagepub.ComM Hastak, MB MazisJournal of Public Policy & Marketing, 2011•journals.Sagepub.Com, 30(2), 157–167.* <https://doi.org/10.1509/JPPM.30.2.157>
- Dewi, I. A. D. P., & Purwanto, I. W. N. (2019). Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Atas Iklan Di Televisi Yang Menyesatkan. *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum, 7.*
- Kariyawasam, K., Communications, S. W.-I. &, & 2017, undefined. (2017). Online shopping, misleading advertising and consumer protection. *Taylor & FrancisK Kariyawasam, S WigleyInformation & Communications Technology Law, 2017•Taylor & Francis, 26(2), 73–89.* <https://doi.org/10.1080/13600834.2017.1289835>
- Kartika, I. M. S., & Darmadi, A. S. W. (2016). Tanggung Jawab Pelaku Usaha Periklanan dalam Memberikan Informasi yang Lengkap dan Benar. *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum, 4(1).*
- Marzuki, M. (2017). Penelitian hukum: Edisi revisi. Prenada Media.
- Nasution, A. (1999). *Hukum perlindungan konsumen: Suatu pengantar.* [https://elibrary.huma.or.id/index.php?p=show\\_detail&id=1645&keywords=](https://elibrary.huma.or.id/index.php?p=show_detail&id=1645&keywords=)
- Perwira, T. H., & Winanti, A. (2021). Perlindungan Konsumen Terkait Iklan Yang Menyesatkan. *Journal of Syntax Literate, 69(12), 6417.*
- Riquelme, I., ethics, S. R.-J. of business, & 2014, undefined. (2014). The influence of consumers' cognitive and psychographic traits on perceived deception: A comparison between online and offline retailing contexts. *SpringerIP Riquelme, S RománJournal of Business Ethics, 2014•Springer, 119(3), 405–422.* <https://doi.org/10.1007/S10551-013-1628-Z>
- Santika, L. D., Ma'ruf Akib, W. U., & Hamzah, I. F. (2024). Perlindungan hukum konsumen terhadap overclaim pada produk skincare dalam transaksi online. *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik.* <https://dinastirev.org/JIHHP/article/view/3132>.
- Soekanto, S. (2007). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat.* <https://library.stik-ptik.ac.id/detail?id=5460&lokasi=lokal>
- Xie, G. X., Madrigal, R., & Boush, D. M. (2015). Disentangling the effects of perceived deception and anticipated harm on consumer responses to deceptive advertising. *SpringerGX Xie, R Madrigal, DM BoushJournal of Business Ethics, 2015•Springer, 129(2), 281–293.* <https://doi.org/10.1007/S10551-014-2155-2>
- Xu, Z. X., Zhu, Y., & Yang, S. (2025). Tackling false advertising and strengthening consumer protection in emerging economies. *Journals.Sagepub.ComZ Xu, Y Zhu, S YangJournal of General Management, 2025•journals.Sagepub.Com, 50(4), 319–332.* <https://doi.org/10.1177/03063070221145859>