

TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH TERHADAP IKLAN ROKOK YANG MERUGIKAN KONSUMEN DALAM SISTEM HUKUM POSITIF

Al Qudri¹, Iskandar A. Gani², Syarifuddin Hasyim²

¹) PT. Era Baru Mandiri

^{2,3}) Prodi Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana, Universitas Syiah Kuala, Indonesia

Koresponden: qudri@rocketmail.com

Diterima : 12/09/2015 Reviewer : 26/09/2016 Dipublish : 15/11/2016

Abstract : *The purposes of this study were to determine and analyze the form of government responsibility on cigarette advertisement that prejudice community as consumers in the positive law, the law establishment of violation cigarette industry, and to create the legal protection for disadvantaged community because of negative consequences of cigarette advertising. The method used in this research was a normative juridical approach to assess, test and examine the aspects of constitutional law which is related to the responsibilities of government on cigarette advertising that prejudice the consumers. The results showed that the government's responsibility on the regulation of cigarette and advertising industry has been manifested in the law, but in practice only few responsibility was run by the local governments and was obeyed by the cigarette and advertising industry. The role and function of local governments have to be improved to protect young people, adolescents and children from the negative effects of cigarettes advertisement.*

Keywords : *Cigarette advertisement, smoke-free, advertisement violators sanction.*

Abstrak : Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis bentuk tanggung jawab pemerintah terhadap iklan rokok yang merugikan masyarakat selaku konsumen dalam hukum positif, penegakan hukum terhadap industri rokok yang melanggar, serta mendapatkan rumusan tentang perlindungan hukum terhadap masyarakat yang dirugikan akibat negatif iklan rokok. Penelitian ini dilakukan dengan metode yuridis normatif, yaitu mengkaji, menguji dan menelaah aspek hukum tatanegara yang berkaitan dengan tanggung jawab pemerintah terhadap iklan rokok yang merugikan konsumen. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tanggung jawab pemerintah dalam pengaturan industri rokok dan industri periklanan sudah termanifestasi dalam peraturan perundangan, namun demikian dalam prakteknya hanya sedikit sekali dijalankan oleh pemerintah daerah dan dipatuhi oleh industri rokok serta pengusaha periklanan. Perlu ditingkatkan fungsi dan peran pemerintah daerah untuk melindungi generasi muda, remaja dan anak-anak dari pengaruh negatif iklan rokok

Kata kunci: Iklan Rokok, Bebas Asap Rokok, Sanksi Pelanggar Iklan

PENDAHULUAN

Maraknya periklanan rokok dimedia televisi, koran, majalah, pamflet periklanan tidak terkontrol, kaidah-kaidah dan norma periklanan sebagaimana yang telah diundangkan dalam peraturan perundangan yang berlaku tidak dilaksanakan oleh para industri rokok maupun periklanan, hal ini telah membuat kecemasan bagi masyarakat yang tidak menggunakan rokok akibat eksese negatif rokok terhadap perokok pasif, lingkungan maupun anak-anak remaja yang sangat rentan oleh pengaruh iklan rokok. Kepedulian pemerintah untuk melaksanakan peran perlindungan, lembaga

swadaya masyarakat, maupun masyarakat itu sendiri sangat dituntut dalam mencegah tidak terkontrolnya iklan rokok yang di luar norma dan etika periklanan yang benar. Pemerintah merupakan satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakupnya dan monopoli praktis mengenai kekuasaan paksaan (Syafiie 2011).

Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif, dinilai oleh petani tembakau dapat merugikan mereka. Namun dengan aktifnya produksi rokok di

Indonesia, pendapatan negara dapat bertambah lebih 1 milyar pertahun dari hasil pajak rokok. Pemerintah melarang iklan rokok, namun iklan-iklan tersebut terus dipertontonkan baik di media cetak, baliho maupun di media elektronik.

Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 dengan tegas menyatakan bahwa Pemerintah melakukan pengendalian Iklan Produk Tembakau melalui media cetak, media penyiaran, media teknologi informasi, dan/atau media luar ruang. Selanjutnya pada Pasal 27 menyebutkan “tidak memperagakan, menggunakan, dan/atau menampilkan wujud atau bentuk rokok atau sebutan lain yang dapat diasosiasikan dengan merek produk tembakau. Kemudian tidak mencantumkan nama produk yang bersangkutan adalah rokok, tidak menggambarkan atau menyarankan bahwa merokok memberikan manfaat bagi kesehatan tidak merangsang atau menyarankan orang untuk merokok. Selain pengendalian Iklan Produk Tembakau, iklan di media luar ruang harus memenuhi ketentuan sebagai berikut: Tidak diletakkan di Kawasan Tanpa Rokok, Tidak diletakkan di jalan utama atau protokol, Harus diletakkan sejajar dengan bahu jalan dan tidak boleh memotong jalan atau melintang; dan Tidak boleh melebihi ukuran 72 M² (tujuh puluh dua meter persegi).

Pasal 39 PP no 109 tahun 2012 menyebutkan, “Setiap orang dilarang menyiarkan dan menggambarkan dalam bentuk gambar atau foto, menayangkan, menampilkan atau menampakkan orang sedang merokok, memperlihatkan batang rokok, asap rokok, bungkus rokok atau yang berhubungan dengan Produk Tembakau serta segala bentuk informasi Produk Tembakau di media cetak, media penyiaran, dan media teknologi informasi yang berhubungan dengan kegiatan komersial/iklan atau membuat orang ingin merokok.

Setiap orang yang mengiklankan dan/atau mempromosikan Produk Tembakau tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, maka dikenakan sanksi administratif oleh Menteri dan/atau menteri terkait berupa:

Penarikan dan/atau perbaikan iklan, Peringatan tertulis; dan/atau Pelarangan sementara mengiklankan Produk Tembakau yang bersangkutan pada pelanggaran berulang atau pelanggaran berat. Untuk itu, penulis merasa tertarik meneliti masalah tersebut dengan judul “Tanggung Jawab Pemerintah Terhadap Iklan Rokok yang Merugikan Konsumen Dalam Sistem Hukum Positif”

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka masalah yang dirumuskan dalam penelitian ini yaitu apa bentuk-bentuk pelanggaran iklan yang di lakukan oleh industri rokok?. Bagaimanakah bentuk tanggung jawab pemerintah terhadap iklan rokok yang merugikan konsumen dalam sistem perundang-undangan serta dalam praktek?. Bagaimana pertanggungjawaban pelaku usaha atas iklan rokok yang merugikan masyarakat dalam peraturan perundang-undangan serta dalam praktek?.

Tujuan dari penelitian ini untuk menjelaskan bentuk-bentuk pelanggaran iklan yang di lakukan oleh industri rokok, untuk menjelaskan bentuk tanggung jawab pemerintah terhadap iklan rokok yang merugikan konsumen dalam sistem perundang-undangan serta dalam praktek, untuk menjelaskan pertanggungjawaban pelaku usaha atas iklan rokok yang merugikan masyarakat dalam peraturan perundang-undangan serta dalam praktek.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan dan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis bagi pemerintah, tenaga pengajar (akademisi), pengamat, praktisi, dan sebagai referensi bagi penelitian selanjutnya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji, menguji dan menelaah aspek hukum,

khususnya hukum periklanan rokok, dengan cara mengadakan penelitian terhadap data primer dan data sekunder melalui *library research*, kasus, serta data lainnya yang berhubungan dengan judul penelitian. Selanjutnya menjelaskan asas-asas yang terdapat dalam hukum periklanan serta pelaksanaannya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Bentuk pelanggaran terhadap materi iklan yang dilakukan oleh pelaku usaha berupa pemasangan pamflet iklan dan spanduk di tempat kawasan bebas rokok serta melanggar ketentuan periklanan rokok seperti tempat umum yang merupakan tempat berkumpulnya anak-anak, lembaga publik, rumah ibadah, lingkungan sekolah, lingkungan kampus, badan trottoar jalan di jalan-jalan utama. Serta penempatan iklan rokok di halaman depan koran. dalam pasal 26 sampai dengan Pasal 31 PP 109 Tahun 2012 hal tersebut dianggap suatu pelanggaran

Menurut penjelasan Pasal 17 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2000 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 1999 tentang tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan secara jelas dan tegas menyebutkan bahwa jam tayang iklan rokok hanya boleh ditayangkan di media elektronik antara pukul 21.30 hingga pukul 05.00 WIB. Undang-undang No. 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran, salah satu ketentuan penayangan iklan rokok adalah tidak diperbolehkan ditujukan kepada khalayak khusus yakni anak-anak dibawah usia 18 tahun. Oleh karena itu, baik secara langsung maupun tidak langsung, apapun bentuknya iklan animasi yang menyedot perhatian anak-anak dilarang. Bila ditinjau dari PP Nomor 50 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Lembaga Penyiaran Swasta, penayangan iklan rokok di siang hari jelas melanggar pasal 21 ayat (3). Iklan Rokok pada lembaga penyelenggara

penyiaran radio dan televisi hanya dapat disiarkan pada Pukul 21.30 sampai dengan pukul 05.00 waktu setempat dimana lembaga penyiaran tersebut berada. Dan pelanggaran terhadap ketentuan iklan tersebut mendapat sanksi, sebagaimana dinyatakan dalam pasal 57 bahwa Lembaga Penyiaran Swasta yang menyelenggarakan siaran iklan rokok diluar ketentuan sebagaimana dimaksud pada Pasal 21 ayat (3) dikenai sanksi administrasi berupa denda administrasi untuk jasa penyiaran radio paling banyak Rp 100.000.000 (seratus juta rupiah), dan untuk jasa penyiaran televisi paling banyak Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah).

Pertanggungjawaban pemerintah, pelaku usaha maupun masyarakat mengacu pada teori tanggungjawab. Teori tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum (*tort liability*) dibagi menjadi beberapa teori yaitu: tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (*intentional tort liability*), tergugat harus sudah melakukan perbuatan sedemikian rupa sehingga merugikan penggugat atau mengetahui bahwa apa yang dilakukan tergugat akan mengakibatkan kerugian. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence tort liability*), didasarkan pada konsep kesalahan (*concept of fault*) yang berkaitan dengan moral hukum yang sudah bercampur baur (*intermingled*). Tanggungjawab mutlak akibat perbuatan melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan (*strict liability*), didasarkan pada perbuatannya baik secara sengaja maupun tidak sengaja, artinya meskipun bukan kesalahannya tetap bertanggung jawab atas kerugian yang timbul akibat perbuatannya. (Muhammad 2010)

Pemerintah telah mengundang pengaturan dan tata kelola periklanan yang dapat dijadikan sebagai rujukan dalam *controlling* terhadap sistem periklanan rokok, Beberapa peraturan perundangan antara lain : Undang- Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Etika Pariwisata

Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2000 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, dan PP Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif. Melalui peraturan perundangan yang diatas maka pemerintah dapat melakukan pengaturan terhadap tayangan iklan rokok yang dibuat oleh pelaku usaha. Meskipun dalam berbagai bentuk peraturan perundangan telah diatur mengenai pengaturan promosi rokok(iklan), Jika tidak adanya tindakan nyata dari pemerintah dalam implementasi perundangan terhadap industri rokok membuat para pengusaha rokok, periklanan dan media dengan mudah mengangkangi peraturan yang ada. Tindakan pemerintah yang seperti berlepas tangan terhadap pengawasan, pengontrolan, serta pemberian sanksi terhadap pelanggaran materi iklan rokok dengan melimpahkan beban tanggung jawab kepada lembaga swadaya masyarakat merupakan tindakan mundur yang menjadi penyebab menjamurnya pelanggaran yang dilakukan oleh industri rokok.

Pasal 1 angka 3 undang-undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 tahun 1999, dinyatakan bahwa: “Pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun yang tidak berbadan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan dalam berbagai bidang ekonomi.”

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang perlindungan Konsumen menjelaskan tiga jenis pertanggungjawaban pelaku usaha

antara lain, Tanggung jawab ganti kerugian atas kerusakan, Tanggung jawab ganti kerugian atas pencemaran, Tanggung jawab ganti kerugian atas kerugian konsumen. Apabila permasalahan konsumen pada akhirnya menimbulkan sengketa maka dalam hal ini akan melibatkan BPSK (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen) dan Peradilan Umum. Dimana BPSK untuk menyelesaikan sengketa diluar pengadilan. Dan hal ini diatur didalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999 yaitu : “setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui badan peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum”. Pertanggung jawaban pelaku usaha adalah ganti kerugian konsumen karena pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha terhadap tayangan iklan rokok termasuk perbuatan melanggar hukum. Oleh karenanya, pertanggungjawaban yang dapat dimintakan adalah pertanggungjawaban ganti kerugian atas kerugian konsumen. Dan jika melihat dari prinsip pertanggung jawaban pelaku usaha perusahaan rokok harus mengganti semua kerugian yang di timbulkan oleh akibat merokok terhadap konsumen rokok atas iklan dengan materi iklan mengandung isi pembohongan/ penipuan dan pencitraan negatif yang materinya jauh dari kebenaran.

KESIMPULAN

Pelanggaran terhadap materi iklan yang dilakukan oleh industri rokok bervariasi meliputi pelanggaran di media cetak koran, majalah, internet dan sosial media serta empat-tempat publik yang merupakan kawasan tanpa rokok. Bentuk pertanggungjawaban pemerintah dalam mengantisipasi promosi iklan rokok telah dilakukan oleh pemerintah dengan penyusunan peraturan perundangan tentang tata cara etika periklanan rokok dan dalam penegakan hukum dilapangan telah dilakukan oleh instansi pemerintah seperti BPOM, KPI, serta

pemerintah daerah. Akan tetapi belum adanya optimalisasi dalam pengawasan dan pemberian sanksi oleh pemerintah. Pertanggungjawaban pelaku usaha terhadap etika periklanan yang benar belum sepenuhnya dijalankan dengan baik. Industri rokok tidak melakukan kesalahan prosuder periklanan apabila mendapat kontrol dari publik maupun lembaga swadaya masyarakat serta jika mendapat teguran dan sanksi dari pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

Inu Kencana Syafie 2011, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta.

Ronny Hanitijo 1994, *Metode Penelitian Hukum dan Yurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Abdul Kadir Muhammad 2010, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bhakti.