

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Masyarakat pada dasarnya sangat menginginkan adanya keamanan dan keselamatan dalam produk konsumsi yaitu produk konsumsi yang bergizi dan tidak mengakibatkan pada terganggunya kesehatan seseorang. Pada kenyataannya banyak produk yang mengakibatkan masyarakat sakit¹ hingga dapat menyebabkan kematian. Begitupun dengan produk rokok, menurut The Tobacco Atlas pada tahun 2015 data perokok di Indonesia diperkirakan berjumlah lebih dari 53.248.000 jiwa untuk rentang usia 15 tahun keatas, dan lebih dari 469.000 jiwa untuk rentang usia 10 sampai 14 tahun. Sedangkan data jumlah kasus kematian yang diakibatkan karena penggunaan rokok di Indonesia tiap tahunnya terus bertambah dan dalam tahun 2016 diperkirakan telah terjadi lebih dari 225.700 kasus². Oleh karena itu Indonesia mendapat predikat sebagai negara terbesar ketiga dalam jumlah konsumsi rokok setelah Negara China dan Negara India³.

Munculnya perokok di Indonesia sendiri tidaklah terlepas dari sejarah dan budaya rokok yang dianut oleh para perokok. Rokok oleh mayoritas perokok dianggap sebagai budaya, dan dalam sejarahnya menurut beberapa babad legenda yang beredar di Jawa, rokok tercatat dalam Kisah Roro Mendut, yang

¹ Aulia Muthiah, *Hukum Perlindungan Konsumen : Dimensi Hukum Positif dan Ekonomi Syariah*, Yogyakarta, Pustaka Baru Press, 2018, hlm. 129.

²The Tobacco Atlas, "Indonesia Country Facts", dikutip dari <https://tobaccoatlas.org/country/indonesia.html>, <diunduh tanggal 8 Desember 2018>

³Tempo, "Perokok Indonesia rating 3 dunia, YLKI : ancaman nawa cita Jokowi", dikutip dari <https://bisnis.tempo.co/read/879829/perokok-indonesia-rating-3-dunia-ylki-ancaman-nawa-cita-jokowi.html>, <diunduh tanggal 8 Desember 2018>

menggambarkan seorang putri dari Pati yang dijadikan istri oleh Tumenggung Wiroguno, salah seorang panglima perang kepercayaan Sultan Agung menjual rokok "klobot" (rokok dengan bungkus kulit jangung kering)⁴. Perkembangan rokok di Indonesia masih tidaklah jelas, namun banyak sumber yang mengatakan terjadi pada sekitar tahun 1870 dengan ditemukannya rokok kretek (berasal dari bunyi pembakaran rokok yang berbunyi "kretek") oleh Haji Djamhari di Kudus, dari eksperimennya pada kesembuhan sakitnya di bagian dada saat mengoleskan minyak cengkeh yang kemudian diaplikasikan pada rokok klobot dengan mencampurkan rajangan cengkeh dan tembakau untuk digunakan sebagai rokok. Sepuluh tahun kemudian industri rokok kretek dikerjakan dengan serius dan profesional oleh Nitisemo dengan membuka pabrik rokok kretek pertama di Kudus pada tahun 1906 yang diberi nama "Tjap Bal Tiga"⁵. Hingga tahun 2011, menurut data dari Direktorat Cukai, dinyatakan telah berdiri 1.132 pabrik rokok yang terdiri dari 871 pabrik jenis Sigaret Kretek Tangan (SKT), 242 pabrik jenis Sigaret Kretek Mesin (SKM) dan 19 pabrik jenis Sigaret Putih Mesin (SPM)⁶.

Hadirnya perusahaan rokok di Indonesia seolah menjadi pendukung dari banyaknya jumlah konsumen rokok di Indonesia, dengan pendanaan yang cukup besar serta andilnya perusahaan rokok dunia yang ikut dalam perindustrian rokok Indonesia, menjadikan Indonesia menempati peringkat ke-5 sebagai produsen

⁴ Wikipedia, "Kretek", dikutip dari <https://id.wikipedia.org/wiki/Kretek.html>, <diunduh tanggal 08 Desember 2018>

⁵ Andika Kurniantoro, "Sejarah Rokok", dikutip dari <https://sains.me/sejarah-rokok/.html>, <diunduh tanggal 08 Desember 2018>

⁶ Tobacco Control Support Center - Ikatan Ahli Kesehatan Masyarakat Indonesia, "Bunga Rampai Fakta Tembakau dan permasalahannya di Indonesia Edisi V", hlm. 78, dikutip dari https://www.tcsc-indonesia.org/wp-content/uploads/2016/06/Buku-Fakta-Tembakau-2014_Web-Version.pdf, <diunduh tanggal 08 Desember 2018>

tembakau dunia dengan produksi tembakau sebesar 135.678 ton, atau sekitar 1.9% dari total produksi tembakau dunia. Produksi tembakau meningkat dari 135.678 ton tahun 2010 menjadi 226.704 ton tahun 2012, namun di sisi lain impor tembakau juga meningkat dari 65,6 ribu ton tahun 2010 menjadi 106,5 ribu ton tahun 2011. Sedangkan cengkeh sebagai bahan dasar rokok kretek mengalami peningkatan impor sangat tajam dari 277 ton tahun 2010 menjadi menjadi 14.979 ton tahun 2011, sementara produksi lokal mengalami penurunan dari 98,3 ribu ton tahun 2010 menjadi 72,2 ribu ton⁷. Kondisi peningkatan bahan dasar rokok akan terus meningkat hingga tahun 2016 sendiri tercatat telah terproduksi sekitar 342 miliar batang rokok⁸ yang diakibatkan oleh permintaan konsumen akan rokok masih memprihatinkan.

Studi ilmiah menyebutkan bahwa mengkonsumsi tembakau dapat menimbulkan penyakit kanker (mulut, *pharynx*, *larynx*, *oesophagus*, paru, pankreas, dan kandung kemih), penyakit sistem pembuluh darah (jantung koroner, aneurisme aorta, pembuluh darah perifer, arteriosklerosis, gangguan pembuluh darah otak) dan sistem pernafasan (bronkhitis kronis, emfisema, paru obstruktif kronik, tuberkulosis paru, asma, radang paru, dan penyakit saluran pernafasan lainnya)⁹ sudah banyak dilakukan. Oleh karenanya Pasal 114 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan (selanjutnya disebut UU Kesehatan) *juncto* Pasal 14 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang

⁷ *Ibid*, hlm. 70.

⁸The Tobacco Atlas, *Op.Cit*.

⁹ World Health Organization - Tobacco and Health Impact, “Resiko Sakit dan Belanja Kesehatan Perokok dan Bukan Perokok”, hlm. 13, dikutip dari https://www.ino.searo.who.int/LinkFiles/Tobacco_Initiative_Bab_2_Risiko_Sakit_dan_Belanja_Kesehatan.doc, <diunduh tanggal 09 Desember 2018>

Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan (selanjutnya disebut PP 109/2012), menyebutkan setiap orang yang memproduksi atau memasukkan rokok ke wilayah Indonesia wajib mencantumkan peringatan kesehatan.

Kewajiban dari pelaku usaha rokok diharap dapat dijalankan dengan patuh supaya dapat mengakomodir hak-hak konsumen rokok, akan tetapi dalam praktiknya selalu tidak pernah bisa dipenuhi secara utuh. Hal tersebut berimbas terhadap adanya hak konsumen yang dilanggar akibat produk rokok yang diproduksi oleh pelaku usaha yang tidak sesuai dengan Pasal 4 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut UUPK) mengenai hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa. Dengan tidak dilindunginya hak-hak konsumen, maka akan berakibat fatal terhadap kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen dimana pelaku usaha secara apatis masih memproduksi rokok yang berbahaya bagi kesehatan konsumen.

Adanya pelanggaran hak konsumen oleh pelaku usaha mengharuskan pelaku usaha rokok bertanggung jawab kepada konsumen rokok sesuai dengan Pasal 19 ayat (1) UUPK yang menyatakan “Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan”. Kemudian dalam Pasal 19 ayat (2) UUPK dinyatakan “Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau

pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Namun tanggung jawab pelaku usaha rokok terhadap konsumen rokok tidak dilaksanakan. Hal tersebut dapat terjadi karena pada Pasal 19 ayat (5) UUPK menyebutkan “Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen”. Adanya pembuktian unsur kesalahan konsumen menyebabkan konsumen rokok yang telah mengalami kecanduan akut dan tidak dapat dengan mudah berhenti mengonsumsi rokok secara langsung akan sangat sulit untuk menuntut hak-haknya sebagai konsumen rokok terutama hak atas kesehatan. Unsur kesalahan konsumen dimungkinkan terjadi karena adanya kewajiban pencantuman klausula peringatan kesehatan yang berada pada kemasan rokok sebagaimana diatur pada Pasal 114 UU Kesehatan *juncto* Pasal 14 ayat (1) PP 109/2012 yang seolah menjadi tameng hukum bagi pelaku usaha rokok dalam menghadapi segala tuntutan konsumen.

Padahal UUPK keberadaannya dimaksudkan agar dapat menjadi landasan hukum yang kuat bagi pemerintah dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat dalam rangka melakukan upaya pemberdayaan konsumen melalui pembinaan dan pendidikan konsumen. Upaya tersebut penting karena tidak mudah mengharapkan kesadaran pelaku usaha, yang pada dasarnya prinsip ekonomi pelaku usaha adalah mendapat keuntungan yang semaksimal mungkin dengan modal seminimal mungkin. Prinsip ekonomi tersebut diterapkan oleh

pelaku usaha dalam menjalankan usahanya terlihat jelas sangat merugikan kepentingan konsumen, baik secara langsung maupun tidak langsung¹⁰.

Menilik kasus Rohayani (50) pada tahun 2018 yang telah melakukan perjuangan hak atas kesehatan konsumen rokok dengan melakukan somasi perusahaan rokok Gudang Garam dan Djarum untuk bertanggung jawab karena mengalami sejumlah penurunan kesehatan serta telah mengalami kecanduan akut akibat mengkonsumsi rokok. Namun somasi Rohayani hingga saat ini tidak pernah dijawab oleh perusahaan rokok dan seolah menguap tanpa diteruskan menjadi gugatan karena lemahnya posisi tawar konsumen, berbeda dengan beberapa kasus sengketa konsumen rokok di luar negeri seperti kasus Cynthia Robinson pada tahun 2014 di Florida, Amerika Serikat, telah memenangkan gugatan atas perusahaan rokok RJ Reynolds senilai 23,6 miliar dollar Amerika¹¹.

Disamping itu lemahnya posisi tawar konsumen rokok akibat klausul peringatan dampak merokok dalam kemasan produk rokok yang diterapkan oleh pemerintah sehingga menyebabkan perusahaan rokok seolah lepas dari tanggung jawab atas terganggunya kesehatan konsumen akibat telah mengkonsumsi rokok, padahal hak atas kesehatan merupakan hak konsumen.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka perlu dilakukan penelitian tentang tanggung jawab perusahaan rokok atas kerugian kesehatan konsumen pasca pencantuman peringatan kesehatan.

¹⁰ Eli Wuria Dewi, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2015, hlm. 58-59.

¹¹ Tirto, "Menuntut perusahaan rokok akibat kecanduan, mungkinkah?", dikutip dari <https://tirto.id/menuntut-perusahaan-rokok-akibat-kecanduan-mungkinkah-cF1l.html>, <diunduh tanggal 10 Desember 2018>

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka permasalahan penelitian ini dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah perusahaan rokok dapat melepaskan tanggung jawab atas kerugian kesehatan perokok dengan telah mencantumkan peringatan kesehatan pada kemasan rokok?
2. Bagaimana tanggung jawab yang dapat dibebankan kepada perusahaan rokok atas kerugian kesehatan konsumen akibat merokok?

1.3. Tujuan

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mengkaji apakah perusahaan rokok dapat melepaskan tanggung jawab atas kerugian kesehatan perokok dengan telah mencantumkan peringatan bahaya merokok di kemasan rokok.
2. Menganalisis bagaimana tanggung jawab yang dapat dibebankan kepada perusahaan rokok atas kerugian kesehatan perokok

1.4. Kegunaan

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan bagi pemecahan masalah yang diteliti serta dapat memberikan sumbangsih kegunaan baik secara teoritis dan praktis, sebagai berikut :

1.4.1. Kegunaan Teoritis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam hukum perlindungan konsumen mengenai tanggung jawab perusahaan rokok yang telah mencantumkan peringatan kesehatan di kemasan rokok.
- b. Dapat menjadi landasan yuridis tentang pertanggungjawaban perusahaan rokok apabila ada konsumen yang mengalami kerugian kesehatan akibat merokok di bidang hukum kesehatan dan perlindungan konsumen.

1.4.2. Kegunaan Praktis

- a. Mampu memberikan kontribusi terhadap konsumen rokok untuk meningkatkan harkat hidup dan kesehatannya secara layak dan setinggi-tingginya melalui tanggung jawab produsen.
- b. Memberikan dasar argumentasi bagi praktisi dalam menyelesaikan kasus terkait pertanggungjawaban perusahaan rokok apabila konsumen rokok mengalami kerugian kesehatan akibat mengkonsumsi rokok.

1.5. Keaslian

Keaslian penelitian ini untuk memberikan gagasan dengan judul “Tanggung Jawab Perusahaan Rokok Atas Kerugian Kesehatan Konsumen Akibat Merokok”. Penelitian skripsi ini terfokus pada tanggung jawab perusahaan rokok apabila ada konsumen yang mengalami kerugian kesehatan akibat merokok paska adanya peraturan pencantuman peringatan bahaya merokok dalam kemasan rokok.

Keaslian penelitian digunakan sebagai perbandingan dengan penelitian lain yang sudah pernah dilaksanakan sebelumnya. Pengkajian terhadap penelitian yang sudah ada dilakukan untuk menghindari kesamaan/duplikasi yang tidak bermanfaat dalam penelitian nantinya. Penelitian relevan tentang rokok sudah banyak dilakukan pada sebelum-sebelumnya, namun pembahasan dalam penelitian ini masih belum pernah dilakukan oleh siapapun.

Berikut adalah tabel yang memperlihatkan mengenai penelitian-penelitian sebelumnya :

Tabel : Penelitian Sebelumnya

No.	Nama	Judul	Rumusan Masalah
1	Muhammad Heru Cakra Romokoy, Universitas Islam Negeri Alaudin Makssar, 2017	Perlindungan Konsumen Terhadap Periklanan Dan Peredaran Produk Rokok Di Makassar	1. Bagaimana perlindungan konsumen terhadap periklanan dan peredaran produk rokok di Makassar? 2. Faktor-faktor apa yang menyebabkan periklanan dan peredaran produk rokok tidak berjalan maksimal dalam melindungi konsumen di Makassar?
2	Andrey Ansistanto Putro, Universitas Airlangga, 2013	Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Atas Label Produk Rokok	1. Apakah kontent label produk rokok menurut PP No. 109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan memberikan perlindungan hukum bagi konsumen? 2. Tindakan hukum apa saja yang dapat dilakukan terhadap pelaku usaha rokok atau produsen produk rokok yang tidak memenuhi ketentuan pelabelan produk rokok menurut PP No. 109 Tahun 2012 Tentang

			Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan?
3	Novia Musdalifah, Universitas Hasanuddin Makassar, 2013	Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Rokok Filter Yang Tidak Tercantum Nomor Registrasi BPOM Pada Kemasannya	1. Bagaimana perlindungan konsumen terhadap tidak adanya pengujian pada filter rokok? 2. Bagaimana perlindungan konsumen terhadap tidak adanya pencantuman nomor registrasi BPOM pada kemasan rokok?

Pada penelitian yang berjudul “Perlindungan Konsumen Terhadap Periklanan Dan Peredaran Produk Rokok Di Makassar”, penelitian tersebut berfokus pada perlindungan konsumen terhadap periklanan dan peredaran rokok di Makassar yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku serta faktor-faktor penyebabnya. Kemudian pada penelitian yang berjudul “Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Atas Label Produk Rokok”, penelitian tersebut berfokus pada masalah hukum konten label produk rokok mengenai label “mild, full flavor, light, special, dsb” yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku serta tindakan hukum apa yang dapat dikenakan terhadap pelanggar hukum. Sedangkan pada penelitian yang berjudul “Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Rokok Filter Yang Tidak Tercantum Nomor Registrasi BPOM Pada Kemasannya” lebih membahas mengenai perlindungan konsumen terhadap adanya komponen filter/gabus penyaring pada jenis rokok filter yang merupakan satu kesatuan rokok filter dan tiadanya pengujian BPOM terhadap komponen tersebut.

Adapun perbedaan penelitian ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya adalah lebih memfokuskan pada analisis yuridis mengenai peringatan kesehatan

pada produk rokok dalam perspektif hukum perlindungan konsumen serta implikasinya terhadap tanggung jawab yang dapat dibebankan kepada perusahaan rokok apabila ada konsumen yang mengalami kerugian kesehatan akibat merokok.

1.6. Metode Penelitian

Penelitian hukum dilakukan untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul.¹² Adapun metode penelitian dalam penulisan ini sebagai berikut :

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal¹³. Penelitian normatif adalah penelitian hukum yang mencakup penelitian terhadap azas-azas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum, penelitian sejarah hukum, dan penelitian perbandingan hukum¹⁴. Dalam hal ini, penelitian terhadap masalah tanggung jawab perusahaan rokok atas kerugian kesehatan konsumen akibat merokok.

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang akan digunakan dalam penulisan skripsi ini menggunakan jenis Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*), dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Dalam metode pendekatan

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Surabaya, Prenamedia Group, 2016, hlm 83.

¹³ Soejono dan Abdurrahman, *Metodelogi Penelitian Hukum*, Jakarta, Rineka Cipta, 2003, hlm. 56.

¹⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 1981, hlm. 51.

perundang-undangan peneliti perlu memahami hierarki, dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan¹⁵, khususnya Undang-undang Kesehatan dan Undang-undang Perlindungan Konsumen.

1.6.3. Bahan Hukum

Dalam melaksanakan penelitian hukum normatif, maka terlebih dahulu perlu dihimpun data-data yang berkaitan dengan fokus pembahasan. Pada penelitian hukum normatif berlaku bahan-bahan hukum, dalam penelitian ini dibagi menjadi dua, sebagai berikut :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah bahan hukum yang menjadi fokus pada penelitian skripsi ini terdiri dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan, Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 Tahun 2013 Tentang Pencantuman Peringatan Kesehatan Dan Informasi Kesehatan Pada Kemasan Produk Tembakau, dan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 56 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 Tahun 2013 Tentang Pencantuman Peringatan Kesehatan Dan Informasi Kesehatan Pada Kemasan

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hlm. 137.

Produk Tembakau yang berkaitan dengan tanggung jawab perusahaan rokok atas kerugian kesehatan konsumen pasca pencantuman peringatan kesehatan.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum pendukung untuk memperkaya dan menguatkan bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder sebagaimana dimaksud meliputi semua publikasi tentang hukum yang merupakan bukan dokumen resmi pemerintah. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini antara lain literatur-literatur hukum yang berkaitan dengan tanggung jawab perusahaan rokok atas kerugian kesehatan konsumen pasca pencantuman peringatan kesehatan.

1.6.4. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum merupakan langkah akhir dalam penelitian, sebelum memperoleh kesimpulan. Bahan hukum yang telah terkumpul dikaji, sehingga dapat dipergunakan untuk memperoleh gambaran dan jawaban yang jelas dan tepat terhadap permasalahan yang diteliti. Dalam penelitian ini, analisis bahan hukum akan diawali dengan melakukan pengelompokan bahan hukum yang berkaitan dengan fokus masalah yang sedang diteliti. Selanjutnya dilakukan pengkajian dan pengolahan terhadap bahan hukum secara mendalam melalui kepustakaan yang mendukung tentang tanggung jawab perusahaan rokok atas kerugian kesehatan konsumen pasca pencantuman peringatan kesehatan. Kemudian disusun secara deduktif yakni dari yang bersifat umum dalam peraturan perundang-undangan (*das sollen*) kemudian menuju yang bersifat khusus atau

peristiwa (*das sein*). Selanjutnya untuk menjawab permasalahan yang sedang dibahas, dilakukan analisis preskripsi yaitu dengan berpegang kepada karakteristik ilmu hukum sebagai ilmu terapan, maka preskripsi harus dapat dan mungkin untuk diterapkan dengan cara menganalisis bahan hukum yang ada untuk diterapkan terhadap kasus yang ada sehingga dapat memberikan preskripsi atas permasalahan hukum yang ada.¹⁶

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 251.