

PENAYANGAN IKLAN ROKOK MELALUI TELEVISI DALAM KAWASAN TANPA ROKOK: ANALISIS KONFLIK NORMA DAN KEPASTIAN HUKUM

Gilang Iskandar^a

^a*Fakultas hukum, Universitas 17 Agustus 1945 Semarang, Indonesia. E-mail: gilangiskand47@gmail.com*

Article	Abstract
Kata Kunci: Iklan Rokok; Penyiaran; Kawasan Tanpa Rokok; Disharmoni Hukum. Riwayat Artikel Received: Apr 11, 2017; Reviewed: May 10, 2017; Accepted: July 10, 2017; Published: July 20, 2018	<i>The regulation of cigarette advertising in Indonesian law shows that there is a normative paradox between the broadcasting regime that still provides limited space for the airing of cigarette advertisements and the no smoking area regime that prohibits promotional activities in certain spaces. The disintegration of the rules raises legal problems related to the status of cigarette advertisements through television accessed in non-smoking areas. This study aims to analyze the relationship between the two regulatory regimes and determine the legal qualifications for concrete events that occur factually. The research uses normative legal methods with a statutory and conceptual approach, supported by primary and secondary legal materials that are analyzed through legal interpretation and deductive reasoning. The results of the study show that the difference in the orientation of media-based and space-based arrangements causes norm conflicts and disharmony in the legal system. The airing of cigarette advertisements on television in a non-smoking area cannot immediately qualify as a violation of the law because it does not meet the elements of active action in a prohibited space. The findings of the study confirm the regulatory vacuum for developing concrete practices. The need for a legal construction that is able to integrate the two regimes systemically in order to realize legal certainty and the effectiveness of public health protection.</i> Abstrak: Pengaturan iklan rokok dalam hukum Indonesia memperlihatkan adanya paradoks normatif antara rezim penyiaran yang masih memberikan ruang terbatas bagi penayangan iklan rokok dan rezim KTR yang melarang aktivitas promosi dalam ruang tertentu. Ketidakterpaduan aturan menimbulkan persoalan hukum terkait status penayangan iklan rokok melalui televisi yang diakses dalam KTR. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis keterkaitan kedua rezim pengaturan tersebut serta menentukan kualifikasi hukum atas peristiwa konkret yang terjadi secara faktual. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, didukung bahan hukum primer dan sekunder yang dianalisis melalui interpretasi hukum dan penalaran deduktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perbedaan orientasi pengaturan berbasis media dan berbasis ruang menimbulkan konflik norma dan disharmoni dalam sistem hukum. Penayangan iklan rokok melalui televisi dalam KTR tidak dapat secara serta-merta dikualifikasikan sebagai pelanggaran hukum karena tidak memenuhi unsur tindakan aktif dalam ruang yang dilarang. Temuan penelitian menegaskan adanya kekosongan pengaturan terhadap praktik konkret yang berkembang. Perlunya konstruksi hukum yang mampu mengintegrasikan rezim secara sistemik guna

	mewujudkan kepastian hukum dan efektivitas perlindungan kesehatan masyarakat.
--	---

©2023; This is an Open Acces Research distributed under the term of the Creative Commons Attribution Licence (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original works is properly cited.

PENDAHULUAN

Rokok merupakan salah satu zat adiktif yang secara ilmiah terbukti memiliki dampak serius terhadap kesehatan manusia, baik bagi perokok aktif maupun pasif.¹ WHO menunjukkan bahwa merokok masih menjadi penyebab utama berbagai penyakit tidak menular dengan angka kematian yang signifikan setiap tahunnya. Di Indonesia, prevalensi perokok masih tergolong tinggi dan menunjukkan kecenderungan yang belum sepenuhnya menurun, bahkan pada kelompok usia remaja.² Kondisi ini diperparah oleh peningkatan konsumsi rokok yang dipengaruhi oleh berbagai faktor, termasuk strategi pemasaran yang agresif.

Iklan rokok memiliki peran penting dalam membentuk persepsi dan preferensi masyarakat terhadap produk tembakau. Televisi sebagai media penyiaran memiliki daya jangkauan yang luas serta kemampuan persuasif yang tinggi dalam mempengaruhi audiens. Representasi simbolik dalam iklan rokok seringkali dikonstruksi sedemikian rupa sehingga mampu membangun citra tertentu yang menarik bagi konsumen, khususnya kelompok usia muda. Dalam kondisi demikian, keberadaan iklan rokok tidak dapat dipandang sebagai sekadar aktivitas komersial biasa, melainkan sebagai faktor yang turut berkontribusi terhadap normalisasi konsumsi rokok dalam masyarakat.³ Oleh karena itu, persoalan iklan rokok tidak hanya berkaitan dengan aspek ekonomi, tetapi telah berkembang menjadi isu kesehatan publik yang memerlukan pengaturan hukum yang memadai.

Sebelum dekade 1990-an, iklan rokok cenderung berlangsung secara bebas tanpa pembatasan yang berarti di berbagai negara, termasuk Indonesia. Produk rokok bahkan dipromosikan secara masif melalui media cetak dan elektronik dengan narasi yang membangun citra positif. Seiring meningkatnya kesadaran global terhadap bahaya rokok, berbagai negara mulai menerapkan pembatasan terhadap iklan dan promosi produk tembakau. Momentum penting terjadi dengan diadopsinya kebijakan internasional pengendalian tembakau pada awal tahun 2000-an yang mendorong negara-negara untuk memperketat regulasi. Di Indonesia, kebijakan pembatasan mulai diperkuat melalui berbagai peraturan yang secara bertahap menggeser pendekatan yang semula liberal menjadi lebih restriktif.

Pembatasan iklan rokok didasarkan pada pertimbangan perlindungan kesehatan masyarakat sebagai kepentingan hukum yang utama. Perlindungan terhadap anak menjadi aspek yang krusial, karena iklan rokok secara nyata menyasar remaja dan anak-anak serta

¹ Putri Hidayah, 'Pengaruh Rokok Terhadap Sistem Pernafasan Manusia', *Jetrin*, 1.1 (2025), pp. 20–24.

² Nurlia Nurlia, Azniah Azniah, and Kartika Sari Wijayaningsi, 'Studi Komparasi Perilaku Berhenti Merokok Di Wilayah Kerja Puskesmas Tamalanrea Jaya Kota Makassar', *JIMPK: Jurnal Ilmiah Mahasiswa & Penelitian Keperawatan*, 5.4 (2025), pp. 8–13.

³ Fildza Fadhila, Sri Widati, and Mohammad Fatah, 'Pengaruh Iklan Rokok Terhadap Perilaku Merokok Remaja Di Daerah Kota Dan Desa Kabupaten Pamekasan', *Medical Technology and Public Health Journal*, 5.2 (2021), pp. 198–208.

berperan dalam mendorong permulaan perilaku merokok sejak usia dini.⁴ Dalam perspektif hukum, pembatasan ini sejalan dengan konsep preventive regulation, yaitu upaya mencegah timbulnya dampak negatif sebelum terjadi secara luas.⁵ Iklan rokok tidak hanya berfungsi sebagai sarana informasi, tetapi juga memiliki daya persuasi yang kuat dalam membentuk preferensi konsumen. Hubungan antara paparan iklan dan peningkatan konsumsi rokok telah banyak dibuktikan dalam berbagai penelitian. Oleh karena itu, pembatasan iklan rokok memiliki landasan normatif dan filosofis yang kuat dalam sistem hukum.

Dalam konteks hukum nasional, pengaturan mengenai iklan rokok diatur dalam berbagai dua rezim perundang-undangan. Pertama UU 32/2002 tentang Penyiaran yang memberikan kerangka dasar mengenai penyelenggaraan siaran, termasuk pengaturan iklan dalam media televisi. Kedua, UU 17/2023 tentang Kesehatan turut mengatur pengendalian zat adiktif, termasuk produk tembakau. Ketentuan tersebut kemudian diperjelas melalui PP 28/2024 yang mengatur lebih rinci mengenai pembatasan isi, waktu, dan bentuk iklan rokok. Secara prinsip, iklan rokok tidak dilarang secara total dalam sistem hukum nasional. Namun, iklan tersebut dibatasi secara ketat untuk mencegah dampak negatif yang lebih luas. Dengan demikian, pengaturan nasional menunjukkan pendekatan yang moderat antara kepentingan ekonomi dan perlindungan kesehatan publik. Di sisi lain, dalam PP 28/2024 terdapat definisi KTR yang tidak hanya melarang aktivitas merokok, tetapi juga mencakup larangan kegiatan mengiklankan dan mempromosikan rokok di area tertentu. Namun, PP 28/2024 tidak lagi memuat definisi eksplisit mengenai iklan produk tembakau sebagaimana sebelumnya diatur dalam PP 109/2012, melainkan langsung menitikberatkan pada bentuk larangan dan pembatasan aktivitas mengiklankan. Perubahan teknik pengaturan tersebut menimbulkan persoalan interpretatif karena makna “mengiklankan” tetap digunakan sebagai dasar larangan dalam KTR.

Permasalahan hukum mulai muncul ketika kedua rezim pengaturan tersebut bertemu dalam praktik. Televisi memiliki jangkauan yang luas sehingga paparan iklan rokok masih tinggi dan secara signifikan memengaruhi kelompok usia rentan, khususnya anak dan remaja.⁶ Di berbagai KTR, tidak dapat dipungkiri bahwa terdapat perangkat televisi yang menayangkan siaran dari lembaga penyiaran. Dalam siaran tersebut, dimungkinkan muncul iklan rokok yang telah memenuhi ketentuan hukum nasional. Dengan demikian, secara normatif, penayangan iklan tersebut sah dalam konteks penyiaran televisi. Namun, keberadaan iklan tersebut dalam KTR menimbulkan pertanyaan hukum tersendiri. Hal ini karena KTR secara tegas melarang kegiatan mengiklankan rokok dalam kawasan yang telah ditetapkan. Televisi sebagai media penyiaran yang bekerja melalui sistem transmisi satu arah menyebabkan pengelola KTR hanya menjadi penerima siaran dan tidak memiliki kendali langsung terhadap isi atau konten yang diproduksi serta ditayangkan oleh lembaga penyiaran. Kondisi ini menciptakan ketegangan antara aturan berbasis media dan aturan berbasis ruang yang memerlukan analisis lebih lanjut.

⁴ Bambang Eko Turisno, ‘Perlindungan Hukum Terhadap Anak-Anak Dalam Iklan Rokok’, *Masalah-Masalah Hukum*, 41.3 (2012), pp. 352–59.

⁵ Abil Fida Ismail and Widhi Cahyo Nugroho, ‘Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Terkait Perlindungan Konsumen Terhadap Iklan Produk Rokok’, *Media Hukum Indonesia (MHI)*, 2.4 (2024), pp. 681–88.

⁶ Fariz Kahendra, Bagoes Widjanarko, and Farid Agusbyana, ‘Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok: Literature Review’, *Media Publikasi Promosi Kesehatan Indonesia (MPPKI)*, 6.3 (2023), pp. 430–35.

Terdapat beberapa penelitian yang telah mengkaji mengenai regulasi iklan rokok maupun KTR. Penelitian Nabila dan Sakti (2023) menunjukkan bahwa pengendalian iklan rokok telah diatur dalam kerangka perlindungan konsumen, namun efektivitasnya masih terbatas dalam menekan prevalensi perokok anak.⁷ Penelitian lain menegaskan bahwa implementasi KTR di tingkat daerah belum berjalan optimal akibat rendahnya kesadaran hukum dan lemahnya penegakan.⁸ Kajian yang berfokus pada perlindungan anak juga menemukan bahwa iklan rokok tetap memiliki daya persuasi tinggi meskipun dibatasi secara normatif.⁹ Sementara itu, penelitian yang menelaah regulasi periklanan rokok secara umum menunjukkan adanya berbagai celah hukum dan ketidakefektifan pembatasan yang ada.¹⁰ Penelitian-penelitian sebelumnya tersebut masih cenderung melihat pengendalian iklan rokok secara sektoral dan belum mengkaji hubungan antar rezim hukum secara integratif. Di sisi lain, kepastian hukum mengenai status penayangan iklan rokok melalui televisi dalam KTR berada dalam situasi normatif yang ambigu.

Kepastian hukum menghendaki adanya aturan yang jelas, tidak menimbulkan multitafsir, tidak saling bertentangan, dan dapat dilaksanakan secara konsisten sehingga hukum dapat berfungsi sebagai pedoman perilaku dalam masyarakat.¹¹ Ketika suatu norma menimbulkan multitafsir, menghadirkan pertentangan antaraturan, maka fungsi hukum sebagai pemberi kepastian menjadi lemah dan berpotensi menimbulkan ketidakadilan dalam penerapannya. Penelitian dilakukan bertujuan untuk menganalisis hubungan antara pengaturan iklan rokok dalam penyiaran televisi dan larangan dalam KTR serta menentukan status hukum penayangan iklan rokok dalam konteks tersebut. Analisis dilakukan dengan menelaah kejelasan norma, konsistensi antarperaturan, dan keberadaan pihak yang dapat dimintai pertanggungjawaban atas munculnya iklan rokok dalam kawasan yang secara normatif dilarang dari aktivitas promosi. Penelitian ini berupaya memberikan konstruksi argumentatif mengenai kualifikasi hukum atas praktik konkret berupa penayangan iklan rokok melalui siaran televisi dalam KTR, yang belum terjawab secara eksplisit dalam regulasi. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan dasar konseptual bagi pembentukan kebijakan hukum yang lebih terintegrasi dalam pengendalian iklan rokok di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang berfokus pada pengkajian norma hukum terkait pengaturan iklan rokok dalam penyiaran televisi dan KTR. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual untuk memahami keterkaitan antar norma serta konsep hukum yang relevan. Bahan hukum primer yang digunakan meliputi UU 32/2002 tentang Penyiaran, UU 17/2023 tentang Kesehatan, PP

⁷ Tiara Nabila and Muthia Sakti, 'Perlindungan Konsumen Atas Iklan Produk Rokok Sebagai Upaya Menurunkan Prevalensi Perokok Anak', *Jurnal Interpretasi Hukum*, 4.2 (2023), pp. 367–76.

⁸ Pungguh Eko Susanto, 'Efektifitas Implementasi Peraturan Daerah Kawasan Tanpa Rokok Serta Perankesadaran Dan Ketaatan Hukum Di Wilayah Surabaya', *Jurnal Reformasi Hukum: Cogito Ergo Sum*, 7.1 (2024), pp. 22–31.

⁹ Turisno, 'Perlindungan Hukum Terhadap Anak-Anak Dalam Iklan Rokok'.

¹⁰ Ismail and Nugroho, 'Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Terkait Perlindungan Konsumen Terhadap Iklan Produk Rokok'.

¹¹ Nyoman Gede Remaja, 'Makna Hukum Dan Kepastian Hukum', *Kertha Widya*, 2.1 (2014).

28/2024, Peraturan KPI No. 02/P/KPI/03/2012, serta peraturan daerah terkait KTR. Bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal, dan hasil penelitian terdahulu. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan dengan menelusuri sumber-sumber hukum secara sistematis. Analisis dilakukan melalui metode interpretasi hukum serta penalaran deduktif dengan mengintegrasikan sinkronisasi vertikal dan horizontal guna mengidentifikasi kesesuaian dan potensi disharmoni antar rezim hukum dalam menentukan kualifikasi hukum atas peristiwa konkret yang diteliti.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Hukum Penayangan Iklan Rokok Dalam Penyiaran Televisi

Iklan dalam sistem penyiaran memiliki posisi strategis sebagai instrumen komunikasi komersial yang sekaligus berdampak pada pembentukan perilaku publik. Televisi sebagai media penyiaran memiliki jangkauan luas dan kemampuan kuat dalam memengaruhi persepsi serta perilaku konsumen.¹² Iklan rokok ketika ditayangkan dalam siaran televisi dapat menjadi problematika karena dapat mendorong konsumsi produk yang adiktif serta berisiko bagi kesehatan. Oleh karena itu, negara tidak menempatkan iklan rokok sebagai bagian dari kebebasan usaha semata, melainkan sebagai objek pengendalian hukum. Pengendalian iklan rokok dilakukan melalui pembatasan tertentu yang dirumuskan melalui UU 32/2002 tentang Penyiaran dan UU 17/2023 tentang Kesehatan beserta peraturan turunannya. Regulasi iklan rokok berada dalam irisan antara kepentingan ekonomi dan perlindungan kesehatan publik.

UU Penyiaran mengatur iklan rokok secara eksplisit dalam Pasal 46 ayat (3) huruf c yang melarang siaran iklan niaga melakukan promosi rokok dengan memperagakan wujud rokok. Pembatasan dalam pasal 46 difokuskan pada aspek representasi visual yang dinilai memiliki daya tarik tinggi. Larangan yang diatur tidak diarahkan pada eksistensi iklan rokok secara keseluruhan, melainkan pada bentuk representasi visual yang dianggap memiliki daya persuasi tinggi. Pembatasan diatur mengakibatkan iklan rokok tidak dapat menampilkan produk secara langsung dalam media televisi, sehingga mendorong penggunaan representasi simbolik dalam strategi penyampaian pesan.¹³ Pasal ini juga telah diuji melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 71/PUU-XI/2013, di mana MK menyatakan bahwa ketentuan larangan menampilkan wujud rokok dalam iklan televisi adalah konstitusional, karena merupakan bentuk pembatasan yang sah, proporsional, dan diperlukan dalam rangka melindungi kesehatan masyarakat, khususnya generasi muda, dari dampak negatif rokok.¹⁴

Pengaturan dalam UU penyiaran kemudian dikonkretkan melalui peraturan teknis dalam Peraturan KPI Nomor 02/P/KPI/03/2012. Ketentuan Pasal 59 ayat (1) menetapkan bahwa iklan rokok hanya dapat ditayangkan pada pukul 21.30 hingga 05.00 waktu setempat. Pembatasan waktu ini mencerminkan pendekatan limitatif dalam regulasi iklan rokok yang tetap memperbolehkan promosi dengan pembatasan tertentu sebagai bentuk kompromi terhadap

¹² Ismail and Nugroho, 'Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Terkait Perlindungan Konsumen Terhadap Iklan Produk Rokok'.

¹³ Yeyen Nurimba and Amir Muhiddin, 'Pesan Moral Dalam Iklan: Analisis Semiotika Roland Barthes Pada Iklan Rokok Apache Versi Hidup Gue Cara Gue Moral Message in Ads: Semiotic Analysis of Roland Barthes on Apache Cigarette Ads in My Live Version, My Way', *Journal of Communication*, 3.220 (2020), pp. 18–25.

¹⁴ Cucuk Indratno, 'Kajian Yuridis Pengujian (Judicial Review) Undang-Undang NO. 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran: Studi Putusan MKRI No. 71/PU-XI/2013', *Ilmu Dan Budaya*, 41.64 (2019).

kepentingan ekonomi.¹⁵ Pembatasan waktu ini merupakan bentuk perlindungan terhadap kelompok usia rentan, terutama anak dan remaja. Selain itu, Pasal 58 ayat (4) huruf c kembali menegaskan larangan memperagakan wujud rokok dalam iklan. Kewajiban pencantuman peringatan konsumen juga diatur dalam Pasal 61 sebagai upaya memberikan informasi risiko kepada masyarakat. Pengendalian konten siaran menjadi penting karena media penyiaran, khususnya televisi, memiliki pengaruh yang kuat terhadap audiens dalam membentuk persepsi dan perilaku.¹⁶

Karakter pengaturan dalam rezim penyiaran mengenai iklan rokok menunjukkan adanya pola pembatasan yang berlapis. Lapisan pertama berupa larangan konten tertentu, seperti visualisasi rokok secara langsung. Lapisan kedua berupa pembatasan waktu siaran yang bertujuan mengurangi paparan kepada kelompok rentan. Lapisan ketiga berupa kewajiban penyampaian informasi risiko melalui peringatan kesehatan. Keterpaduan ketiga lapisan tersebut merefleksikan desain regulasi yang sistematis dalam mengendalikan daya persuasi iklan rokok. Meskipun demikian, keberadaan iklan rokok tetap diakui secara hukum selama memenuhi persyaratan yang ditetapkan. Rezim penyiaran tidak melarang iklan rokok secara total, melainkan membatasinya secara ketat melalui mekanisme pengendalian tertentu.

Penguatan pembatasan kemudian muncul dalam UU No. 17 Tahun 2023 meskipun tidak secara eksplisit mengatur iklan rokok dalam penyiaran televisi. UU ini lebih menekankan pada pengendalian zat adiktif sebagai bagian dari perlindungan kesehatan masyarakat. Pasal 152 memberikan delegasi pengaturan lebih lanjut melalui PP. Delegasi ini memungkinkan pengaturan yang lebih rinci dan adaptif terhadap perkembangan media dan strategi pemasaran. Dengan demikian, UU Kesehatan berfungsi sebagai landasan normatif yang memperluas perspektif pengendalian dari sekadar media menjadi isu kesehatan publik.

Pengaturan yang lebih komprehensif kemudian ditemukan dalam PP 28/2024 yang di dalamnya mengatur secara rinci ketentuan iklan rokok di media penyiaran televisi. Pasal 451 ayat (2) menetapkan berbagai larangan, termasuk tidak memperagakan wujud produk tembakau, tidak mengandung ajakan, serta tidak menampilkan anak atau remaja. Pasal tersebut menunjukkan adanya perluasan objek pengaturan, tidak hanya pada konten visual tetapi juga pada strategi komunikasi iklan secara keseluruhan. Pembatasan waktu penayangan iklan rokok diperketat dalam Pasal 451 ayat (5) yang menetapkan jam tayang antara pukul 22.00 hingga 05.00 waktu setempat. Perbedaan batas waktu penayangan antara rezim penyiaran (21.30 hingga 05.00 waktu setempat) dan rezim kesehatan menunjukkan adanya ketidaksinkronan normatif dalam pengaturan teknis yang berpotensi menimbulkan kebingungan dalam implementasi. Fenomena ini mencerminkan adanya tumpang tindih regulasi dan lemahnya harmonisasi norma dalam praktik pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.¹⁷

¹⁵ Ranisa Diati and others, 'Politik Hukum Perbandingan: Kebijakan Regulasi Iklan Rokok Di Indonesia Dan Australia', *Unizar Law Review*, 8.2 (2025), pp. 149–56.

¹⁶ M Riyanto, 'A Model of Authority of the Indonesian Broadcasting Commission in the Imposition of Administration Sanctions Based on Law Number 32 of 2002 Concerning Broadcasting', in *International Conference on Law, Economics and Health (ICLEH 2020)* (Atlantis Press, 2020), pp. 339–42.

¹⁷ Gita Indriana and others, 'Analisis Perbandingan Antara Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dengan Praktik Implementasinya Di Indonesia: Suatu Studi Literatur', *Staatsrecht: Jurnal Hukum Kenegaraan Dan Politik Islam*, 6.1, pp. 26–45.

Penguatan pembatasan juga terlihat dalam Pasal 456 yang melarang penayangan atau penggambaran rokok dalam konteks komersial yang dapat mendorong konsumsi. Norma ini merepresentasikan pergeseran dari pendekatan regulasi yang berorientasi pada pembatasan teknis menuju pendekatan yang menitikberatkan pada substansi dan efek dari pesan yang disampaikan. Larangan tidak lagi terbatas pada bentuk ekspresi visual, melainkan meluas hingga pada konstruksi makna yang berpotensi membentuk preferensi dan perilaku konsumsi. Pendekatan ini memperlihatkan adanya intensifikasi kebijakan pengendalian tembakau. Namun demikian, formulasi norma yang bersifat terbuka menimbulkan persoalan interpretatif, khususnya dalam menentukan batas antara representasi komersial yang dilarang dan representasi non-komersial yang masih dimungkinkan dalam praktik penyiaran. Ketidajelasan batas tersebut berimplikasi pada potensi ketidakpastian hukum dalam penerapan norma, terutama dalam konteks media penyiaran yang memiliki karakter simultan, massif, dan sulit dikendalikan secara langsung.

Pengaturan iklan rokok dalam penyiaran televisi menunjukkan struktur norma yang bertingkat dan saling melengkapi. UU penyiaran memberikan kerangka dasar, sementara regulasi KPI mengatur aspek teknis, dan peraturan pemerintah memperkuat pembatasan dalam perspektif kesehatan. Ketiga instrumen tersebut membentuk sistem pengendalian yang komprehensif. Namun, sistem pengendalian tetap bersifat limitatif karena masih mengakomodasi keberadaan promosi rokok sebagai konsekuensi dari kepentingan ekonomi.¹⁸ Keberadaan iklan rokok di televisi tetap diakui secara hukum selama memenuhi persyaratan yang ditetapkan. Pendekatan yang digunakan cenderung kompromistis antara kepentingan ekonomi dan Kesehatan.

Pengaturan iklan rokok dalam penyiaran televisi Indonesia berfokus pada pengendalian melalui media, terutama pada isi siaran, waktu penayangan, dan bentuk penyampaian pesan. Pendekatan ini didasarkan pada asumsi bahwa pengaruh terhadap perilaku konsumsi dapat dikendalikan melalui pembatasan pesan yang disiarkan kepada publik. Namun, pengaturan tersebut belum sepenuhnya mempertimbangkan konteks di luar media, khususnya lingkungan tempat siaran tersebut diterima dan diakses oleh masyarakat. Keterbatasan ini menunjukkan adanya celah dalam sistem pengendalian yang berpotensi menimbulkan ketidakefektifan norma. Oleh karena itu, diperlukan analisis terhadap bentuk pengaturan lain yang tidak hanya berfokus pada media, tetapi juga pada ruang sebagai tempat berlangsungnya aktivitas sosial.

B. Pengaturan Iklan Rokok Dalam Kawasan Tanpa Rokok

Negara masih memberikan ruang terbatas bagi aktivitas iklan rokok dalam penyiaran televisi melalui mekanisme pembatasan isi dan waktu siaran. Pendekatan tersebut menemukan batasnya ketika dihadapkan pada pengaturan KTR dalam PP 28/2024. Pasal 442 ayat (1) mendefinisikan KTR sebagai ruang atau area yang dilarang untuk kegiatan merokok maupun aktivitas lain yang berkaitan dengan produk tembakau, termasuk menjual, mengiklankan dan mempromosikan. Terlihat bahwa larangan tidak hanya diarahkan pada perilaku konsumsi, tetapi juga pada eksposur terhadap produk rokok. Kebijakan KTR pada dasarnya dirancang sebagai upaya untuk menciptakan ruang dan lingkungan yang bersih serta melindungi

¹⁸ Diati and others, 'Politik Hukum Perbandingan: Kebijakan Regulasi Iklan Rokok Di Indonesia Dan Australia'.

masyarakat dari paparan asap rokok yang berdampak negatif terhadap kesehatan.¹⁹ Seluruh bentuk aktivitas yang berpotensi menghadirkan atau memperkuat eksposur terhadap rokok dalam ruang KTR, termasuk iklan, ditempatkan sebagai objek pembatasan.

KTR memiliki legitimasi normatif yang kuat dalam kerangka perlindungan kesehatan masyarakat. Landasan yuridis KTR dapat ditelusuri dalam UU 17/2023 tentang Kesehatan. Pasal 151 menetapkan berbagai jenis kawasan yang wajib dilindungi, meliputi fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja, serta tempat umum lainnya. Penetapan kawasan sebagaimana disebutkan mencerminkan adanya identifikasi terhadap ruang-ruang yang memiliki tingkat kerentanan tinggi terhadap dampak rokok. Ketentuan Pasal 152 selanjutnya memberikan delegasi pengaturan kepada pemerintah untuk mengatur lebih lanjut melalui peraturan pemerintah. Delegasi tersebut diperlukan karena UU pada dasarnya hanya memuat norma yang bersifat umum dan prinsipil, sehingga membutuhkan peraturan pelaksana untuk merinci aspek teknis pengaturannya.²⁰ Dengan demikian, pengendalian produk tembakau tidak cukup diatur pada tingkat norma umum, melainkan memerlukan pengaturan teknis yang lebih operasional agar dapat diimplementasikan secara efektif dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan.

Karakter larangan dalam KTR menunjukkan sifat yang menyeluruh dan tidak bergantung pada bentuk maupun media aktivitas yang dilakukan. Keabsahan suatu tindakan ditentukan oleh lokasi terjadinya aktivitas, bukan oleh isi atau cara penyampaian. Pendekatan ini berbeda secara mendasar dengan pengaturan dalam rezim penyiaran yang menitikberatkan pada pembatasan pesan dan waktu. Larangan mengiklankan dalam KTR tetap berlaku meskipun iklan rokok telah memenuhi ketentuan dalam peraturan penyiaran dan kesehatan. Ruang dalam hal ini menjadi faktor penentu dalam menilai legalitas suatu aktivitas. Konsekuensi dari pendekatan ini adalah munculnya standar larangan yang lebih ketat dibandingkan dengan regulasi berbasis media.

Implementasi KTR selanjutnya berada dalam kewenangan pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 461 ayat (2). Pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan pengamanan produk tembakau sesuai dengan karakteristik wilayah masing-masing. Penetapan dan pelaksanaan KTR pada dasarnya merupakan upaya perlindungan masyarakat dari risiko paparan asap rokok sekaligus untuk mencegah pengaruh promosi dan iklan produk tembakau dalam ruang publik.²¹ Peraturan daerah menjadi instrumen konkret dalam menerjemahkan norma yang bersifat umum ke dalam praktik operasional. Namun demikian, perbedaan pendekatan dalam perumusan norma di tingkat daerah berpotensi menimbulkan variasi interpretasi dan penerapan pengendalian iklan rokok.

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta melalui Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2025 mengatur larangan iklan rokok dalam KTR secara eksplisit dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a, yang melarang setiap orang untuk mengiklankan, mempromosikan, dan memberikan sponsor

¹⁹ Nadila Savira and others, 'Peran Dan Pentingnya Komunikasi Dalam Implementasi Kawasan Tanpa Rokok Di Kota Medan', *Sosial Simbiosis: Jurnal Integrasi Ilmu Sosial Dan Politik*, 2.1 (2025), pp. 1–11.

²⁰ Fathorrahman Fathorrahman, 'Peraturan Delegasi Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia', *Jurnal Rechtsens*, 7.2 (2018), pp. 193–212.

²¹ Salsabila Sabrina, Riastuti Kusuma Wardani, and Ihvani Nurdiena Marliamara, 'Gambaran Implementasi Kawasan Tanpa Rokok Melalui Upaya Promosi Kesehatan Di Wilayah Kota Depok', *Jurnal Masyarakat Sehat Indonesia*, 4.03 (2025), pp. 131–38.

rokok di kawasan yang telah ditetapkan dalam pasal 4. Formulasi norma ini menunjukkan bahwa larangan tidak hanya bersifat deklaratif, tetapi juga disertai konsekuensi hukum berupa sanksi administratif yang tegas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4), sehingga memperkuat daya paksa norma. Ketentuan ini harus dibaca bersama Pasal 1 angka 20 yang mendefinisikan “Setiap Orang” sebagai orang perseorangan maupun korporasi atau instansi. Cakupan larangan yang tidak membedakan jenis media menunjukkan pendekatan regulasi yang bersifat komprehensif, di mana televisi sebagai media penyiaran secara implisit termasuk dalam objek larangan. Rumusan tersebut mencerminkan orientasi perlindungan kesehatan yang menempatkan seluruh bentuk promosi rokok sebagai risiko yang harus dieliminasi dalam ruang publik tertentu. Namun demikian, ketiadaan pengaturan eksplisit mengenai mekanisme penayangan iklan televisi dalam KTR menimbulkan persoalan interpretatif, khususnya terkait apakah keberadaan siaran televisi yang menampilkan iklan rokok dapat dikualifikasikan sebagai bentuk pelanggaran. Ketidakjelasan ini menunjukkan bahwa norma telah kuat secara prohibitif, tetapi belum sepenuhnya lengkap dalam aspek operasional, sehingga berpotensi menimbulkan kesulitan dalam penegakan hukum di lapangan.

Pengaturan KTR dalam Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2024 menunjukkan konstruksi yang berbeda. Pasal 1 angka 27 mendefinisikan media luar ruang secara luas dengan memasukkan televisi sebagai salah satu sarana komunikasi. Pengakuan televisi dalam definisi normatif menunjukkan bahwa media penyiaran secara konseptual termasuk dalam objek pengendalian. Namun demikian, ketentuan operasional dalam Pasal 10 dan Pasal 11 justru membatasi pengaturan pada aspek fisik media luar ruang, seperti penempatan, ukuran, dan lokasi iklan, serta tidak secara eksplisit mengatur penayangan iklan melalui siaran televisi. Di sisi lain, Pasal 18 secara tegas melarang setiap orang atau badan untuk mengiklankan dan mempromosikan rokok di KTR tanpa membedakan jenis media. Ketidaksinkronan antara definisi yang luas dan norma operasional yang sempit menunjukkan adanya fragmentasi pengaturan dalam satu instrumen hukum yang sama, yang pada akhirnya berpotensi menimbulkan ambiguitas norma dan membuka ruang multitafsir dalam penerapannya.²² Kondisi ini menimbulkan ambiguitas dalam penerapan norma, khususnya dalam menentukan apakah penayangan iklan rokok melalui televisi yang diakses dalam KTR dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran. Kekaburan tersebut mencerminkan kelemahan dalam perumusan norma yang tidak sepenuhnya mengintegrasikan pendekatan konseptual dengan mekanisme implementasi.

Konstruksi pengaturan di tingkat daerah menunjukkan bahwa persoalan utama tidak hanya terletak pada ketidakjelasan norma, tetapi pada tidak terintegrasinya pendekatan berbasis ruang dan berbasis media dalam satu kerangka regulasi yang koheren. Peraturan daerah cenderung mengadopsi larangan yang bersifat umum tanpa diikuti dengan desain operasional yang mampu menjangkau karakter media penyiaran yang lintas ruang. Akibatnya, terjadi ketegangan normatif antara rezim pengendalian berbasis ruang dan rezim penyiaran yang berbasis konten dan waktu. Kondisi ini mengindikasikan belum optimalnya harmonisasi vertikal maupun horizontal dalam sistem hukum, yang pada akhirnya melemahkan efektivitas

²² Siti Muawiyah, ‘Problematica Legal Drafting Dalam Peraturan Pemerintah Dan Dampaknya Terhadap Penegakan Hukum’, *Jurnal Reformasi Hukum: Cogito Ergo Sum*, 9.1 (2026), pp. 53–60.

pengendalian iklan rokok dalam KTR. Ketidakjelasan mengenai apakah penayangan televisi termasuk dalam kategori mengiklankan dalam ruang menciptakan ruang interpretasi yang luas.

C. Problematika Keberlakuan Norma Penayangan Iklan Rokok Melalui Televisi

Permasalahan hukum dalam konteks ini muncul dari pertemuan dua rezim pengaturan yang memiliki orientasi berbeda, yaitu pengaturan penyiaran yang masih memberikan ruang terbatas bagi penayangan iklan rokok dan pengaturan KTR yang melarang aktivitas yang berkaitan dengan promosi rokok dalam ruang tertentu. Ketegangan antara kedua rezim ini menjadi nyata ketika siaran televisi yang memuat iklan rokok diakses dalam KTR. Situasi tersebut menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai apakah keberadaan siaran tersebut dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran hukum, atau justru berada di luar jangkauan larangan yang dimaksud oleh norma. Persoalan ini tidak hanya berkaitan dengan teks hukum, tetapi juga dengan cara hukum memahami hubungan antara media, ruang, dan perilaku.

Penentuan status hukum penayangan iklan rokok melalui televisi dalam KTR memerlukan penafsiran terhadap unsur “mengiklankan” sebagaimana diatur dalam pasal 442 ayat (1) PP 28/2024, yang melarang kegiatan mengiklankan produk tembakau dalam KTR. Persoalan utama terletak pada apakah keberadaan iklan rokok dalam siaran televisi yang diakses dalam suatu ruang dapat dikualifikasikan sebagai tindakan mengiklankan, atau hanya merupakan bentuk eksposur yang diterima secara pasif. Ketentuan ini perlu dibaca secara sistematis dengan pengaturan dalam rezim penyiaran, khususnya pasal 59 ayat (1) peraturan KPI nomor 02/P/KPI/03/2012 yang masih memperbolehkan penayangan iklan rokok pada waktu tertentu. Perbedaan ini menunjukkan adanya potensi konflik norma yang membutuhkan penafsiran yang proporsional.

Mengenai persoalan ini, terdapat beberapa pihak yang terlibat dalam aktivitas periklanan rokok melalui televisi, yaitu lembaga penyiaran, pengusaha rokok, pengelola KTR, dan penonton. Lembaga penyiaran sebagai penyelenggara siaran tunduk pada ketentuan pasal 72 peraturan KPI yang mengatur tanggung jawab atas isi siaran. Pengusaha rokok sebagai pihak yang memproduksi iklan tidak melakukan aktivitas dalam ruang KTR. Penonton hanya menerima siaran tanpa melakukan tindakan aktif. Pengelola ruang memang memiliki kendali atas fasilitas, namun ketentuan pasal 442 tidak secara eksplisit mengatur kewajiban untuk mengendalikan konten siaran televisi. Dengan demikian, tidak terdapat subjek yang secara langsung memenuhi unsur pelaku dalam konteks larangan tersebut.

Penentuan lebih lanjut bergantung pada analisis terhadap sifat perbuatan dan lokasi terjadinya aktivitas. Larangan dalam pasal 442 ayat (1) mengandaikan adanya tindakan aktif berupa kegiatan mengiklankan yang dilakukan dalam ruang KTR. Sementara itu, penayangan iklan rokok melalui televisi merupakan bagian dari proses penyiaran sebagai sistem komunikasi massa yang mencakup produksi, transmisi, dan penerimaan pesan kepada khalayak luas melalui jaringan media yang bersifat lintas wilayah.²³ Ketentuan dalam pasal 58 peraturan KPI yang melarang penampilan wujud rokok dalam iklan serta pasal 59 yang membatasi waktu tayang menunjukkan bahwa pengendalian dalam rezim penyiaran difokuskan pada konten dan waktu,

²³ Winda Kustiawan and others, ‘Kajian Yuridis Pengujian (Judicial Review) Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran: Studi Putusan MKRI No. 71/PU-XI/2013’, *Inovasi Pendidikan Nusantara*, 7.1 (2026).

bukan pada lokasi penerimaan siaran. Perbedaan karakter ini menegaskan bahwa lokasi penerimaan tidak dapat secara otomatis menentukan adanya pelanggaran.

Berdasarkan konstruksi normatif tersebut, penayangan iklan rokok melalui televisi dalam KTR tidak dapat secara otomatis dikualifikasikan sebagai pelanggaran hukum. Kualifikasi pelanggaran mensyaratkan terpenuhinya unsur tindakan aktif dalam ruang sebagaimana dimaksud dalam pasal 442 ayat (1) PP 28/2024. Penafsiran yang memperluas makna larangan hingga mencakup seluruh bentuk eksposur siaran berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan melampaui tujuan pengaturan. Dengan demikian, diperlukan kejelasan pengaturan yang mampu menjembatani kedua rezim tersebut agar hukum dapat diterapkan secara konsisten, proporsional, dan efektif dalam mencapai tujuan perlindungan kesehatan masyarakat.

KESIMPULAN

Relasi antara pengaturan iklan rokok dalam penyiaran televisi dan larangan dalam KTR tidak terbangun dalam satu kerangka normatif yang koheren, sehingga menimbulkan konflik norma dalam penerapannya. Rezim penyiaran masih memberikan ruang terbatas bagi penayangan iklan rokok melalui pembatasan konten dan waktu, sedangkan rezim KTR menetapkan larangan berbasis ruang terhadap aktivitas promosi produk tembakau. Penayangan iklan rokok melalui televisi yang diakses dalam KTR tidak dapat secara langsung dikualifikasikan sebagai pelanggaran karena tidak memenuhi unsur tindakan aktif dalam ruang yang dilarang. Kondisi tersebut menunjukkan adanya kekosongan pengaturan terhadap praktik yang secara faktual terjadi. Ketidakterpaduan antara pendekatan berbasis media dan berbasis ruang mencerminkan disharmoni dalam sistem hukum yang berpotensi melemahkan efektivitas pengendalian tembakau. Oleh karena itu, diperlukan perumusan norma yang lebih integratif untuk memberikan kepastian hukum sekaligus memperkuat perlindungan kesehatan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Diaty, Ranisa Diaty Ranisa, Efika Weny Meida Simatupang Efika Weny, Meida Simatupang, Cassis Merinthia Ariapramuda Cassis Merinthia Ariapramuda, and Wicipto Setiadi Wicipto Setiadi, 'Politik Hukum Perbandingan: Kebijakan Regulasi Iklan Rokok Di Indonesia Dan Australia', *Unizar Law Review*, 8.2 (2025), pp. 149–56
- Fadhila, Fildza, Sri Widati, and Mohammad Fatah, 'Pengaruh Iklan Rokok Terhadap Perilaku Merokok Remaja Di Daerah Kota Dan Desa Kabupaten Pamekasan', *Medical Technology and Public Health Journal*, 5.2 (2021), pp. 198–208
- Fathorrahman, Fathorrahman, 'Peraturan Delegasi Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia', *Jurnal Rechtsens*, 7.2 (2018), pp. 193–212
- Hidayah, Putri, 'Pengaruh Rokok Terhadap Sistem Pernafasan Manusia', *Jetrin*, 1.1 (2025), pp. 20–24
- Indratno, Cucuk, 'Kajian Yuridis Pengujian (Judicial Review) Undang-Undang NO. 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran: Studi Putusan MKRI No. 71/PU-XI/2013', *Ilmu Dan Budaya*, 41.64 (2019)
- Indriana, Gita, Ratna Juita, Nur Ayu Lestari, Vera Wulandari, and Friska Sarmi Anjani,

- ‘Analisis Perbandingan Antara Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dengan Praktik Implementasinya Di Indonesia: Suatu Studi Literatur’, *Staatsrecht: Jurnal Hukum Kenegaraan Dan Politik Islam*, 6.1, pp. 26–45
- Ismail, Abil Fida, and Widhi Cahyo Nugroho, ‘Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Terkait Perlindungan Konsumen Terhadap Iklan Produk Rokok’, *Media Hukum Indonesia (MHI)*, 2.4 (2024), pp. 681–88
- Kahendra, Fariz, Bagoes Widjanarko, and Farid Agushybana, ‘Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok: Literature Review’, *Media Publikasi Promosi Kesehatan Indonesia (MPPKI)*, 6.3 (2023), pp. 430–35
- Kustiawan, Winda, Aqila Zahra Harahap, Dila Fitria, IndaYani Pohan, and Miftahul Anwar Alamsyah, ‘Kajian Yuridis Pengujian (Judicial Review) Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran: Studi Putusan MKRI No. 71/PU-XI/2013’, *Inovasi Pendidikan Nusantara*, 7.1 (2026)
- Muawiya, Siti, ‘Problematisa Legal Drafting Dalam Peraturan Pemerintah Dan Dampaknya Terhadap Penegakan Hukum’, *Jurnal Reformasi Hukum: Cogito Ergo Sum*, 9.1 (2026), pp. 53–60
- Nabila, Tiara, and Muthia Sakti, ‘Perlindungan Konsumen Atas Iklan Produk Rokok Sebagai Upaya Menurunkan Prevalensi Perokok Anak’, *Jurnal Interpretasi Hukum*, 4.2 (2023), pp. 367–76
- Nurimba, Yeyen, and Amir Muhhiddin, ‘Pesan Moral Dalam Iklan: Analisis Semiotika Roland Barthes Pada Iklan Rokok Apache Versi Hidup Gue Cara Gue Moral Message in Ads: Semiotic Analysis of Roland Barthes on Apache Cigarette Ads in My Live Version, My Way’, *Journal of Communication*, 3.220 (2020), pp. 18–25
- Nurlia, Nurlia, Azniah Azniah, and Kartika Sari Wijayaningsi, ‘Studi Komparasi Perilaku Berhenti Merokok Di Wilayah Kerja Puskesmas Tamalanrea Jaya Kota Makassar’, *JIMPK: Jurnal Ilmiah Mahasiswa & Penelitian Keperawatan*, 5.4 (2025), pp. 8–13
- Remaja, Nyoman Gede, ‘Makna Hukum Dan Kepastian Hukum’, *Kertha Widya*, 2.1 (2014)
- Riyanto, M, ‘A Model of Authority of the Indonesian Broadcasting Commission in the Imposition of Administration Sanctions Based on Law Number 32 of 2002 Concerning Broadcasting’, in *International Conference on Law, Economics and Health (ICLEH 2020)* (Atlantis Press, 2020), pp. 339–42
- Sabrina, Salsabila, Riastuti Kusuma Wardani, and Ihyani Nurdiena Marliamara, ‘Gambaran Implementasi Kawasan Tanpa Rokok Melalui Upaya Promosi Kesehatan Di Wilayah Kota Depok’, *Jurnal Masyarakat Sehat Indonesia*, 4.03 (2025), pp. 131–38
- Savira, Nadila, Indriani Indriani, Deandra Almaz Zahra Nasution, Aisyah Putri, and Rayhan Irwanda, ‘Peran Dan Pentingnya Komunikasi Dalam Implementasi Kawasan Tanpa Rokok Di Kota Medan’, *Sosial Simbiosis: Jurnal Integrasi Ilmu Sosial Dan Politik*, 2.1 (2025), pp. 1–11
- Susanto, Pungguh Eko, ‘Efektifitas Implementasi Peraturan Daerah Kawasan Tanpa Rokok Serta Perankesadaran Dan Ketaatan Hukum Di Wilayah Surabaya’, *Jurnal Reformasi Hukum: Cogito Ergo Sum*, 7.1 (2024), pp. 22–31
- Turisno, Bambang Eko, ‘Perlindungan Hukum Terhadap Anak-Anak Dalam Iklan Rokok’, *Masalah-Masalah Hukum*, 41.3 (2012), pp. 352–59

