

ANALISIS YURIDIS ASAS KEPASTIAN HUKUM DALAM LARANGAN PENJUALAN ROKOK ECERAN BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 28 TAHUN 2024¹

Oleh :

Jihan Amalia Sukirno ²

Ronny Adrie Maramis ³

Meiske Mandey ⁴

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dasar hukum dan ruang lingkup larangan penjualan rokok eceran di Indonesia, serta menilai sejauh mana larangan tersebut memberikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat dan pelaku usaha. Hasil penelitian diharapkan dapat menjadi masukan bagi pembuat kebijakan agar regulasi yang diterapkan lebih efektif dan berkeadilan. Dengan menggunakan metode penelitian normatif (*Legal Research*), dapat ditarik kesimpulan yaitu : 1. Larangan penjualan rokok eceran diatur dalam Pasal 434 ayat (1) huruf c PP Nomor 28 Tahun 2024 sebagai pelaksanaan UU Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, namun efektivitasnya lemah karena belum disertai sanksi tegas sehingga perlu peraturan turunan untuk memperkuat pengawasan dan penegakan hukum. 2. Larangan penjualan rokok eceran dalam Pasal 434 ayat (1) huruf c PP Nomor 28 Tahun 2024 mencerminkan upaya pengendalian rokok dan perlindungan kesehatan, namun tanpa sanksi tegas norma ini kehilangan daya ikat sehingga belum memenuhi asas kepastian hukum dan memerlukan pengawasan serta penegakan yang lebih efektif.

Kata Kunci : *Kepastian Hukum, Rokok Eceran, PP Nomor 28 Tahun 2024*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Manusia sebagai pemegang hak dan kewajiban merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan, di mana hak memberi kewenangan untuk memperoleh atau melakukan sesuatu, sedangkan kewajiban menuntut pemenuhan

tanggung jawab agar hak tersebut tetap berlaku; menurut John Locke, hak asasi manusia adalah hak alami yang melekat sejak lahir seperti hak hidup, kemerdekaan, kesehatan, dan harta milik yang bersifat mutlak serta tidak dapat diganggu gugat.⁵

Salah satu hak asasi yang diberikan oleh UUD 1945 Pasal 28H ayat (1) menjamin hak setiap orang untuk hidup sejahtera lahir batin, memiliki tempat tinggal, lingkungan yang baik dan sehat, serta memperoleh pelayanan kesehatan.⁶ Diberikan hak asasi mendapatkan lingkungan hidup yang baik berarti memiliki kewajiban menjaga lingkungan hidup yang baik dan sehat namun masih terdapat segelintir masyarakat yang mencederai hak tersebut dengan mencemari lingkungan.

Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 Pasal 1 ayat (14), pencemaran lingkungan hidup adalah masuknya makhluk hidup, zat, energi, atau komponen lain ke lingkungan akibat aktivitas manusia hingga melampaui baku mutu yang telah ditetapkan.⁷ Salah satu bentuk pencemaran lingkungan adalah pencemaran udara, yang menurut Peraturan Menteri No. 12 Tahun 2010 Pasal 1 ayat (1) merupakan masuknya zat, energi, atau komponen lain ke udara ambien akibat aktivitas manusia hingga melampaui baku mutu yang ditetapkan.⁸

Asap rokok menjadi bagian dari penyebab pencemaran udara, karena batang rokok menghasilkan rata-rata 14 g CO₂, sehingga seorang perokok satu bungkus per hari selama 50 tahun menghasilkan jejak karbon sekitar 5,1 ton CO₂, yang membutuhkan minimal 132 bibit pohon selama 10 tahun untuk diimbangi; dampak ini setara dengan penipisan bahan bakar fosil tahunan yang sama dengan konsumsi listrik rumah tangga di India selama 14 tahun dan dua kali lebih besar dibanding konsumsi daging merah.⁹ Asap rokok mengandung sekitar 7.000 bahan kimia berbahaya, termasuk karbon dioksida, hidrogen sianida, dan benzena, yang jika terpapar atau terhirup terus-menerus dapat merusak sel, jaringan tubuh, dan menimbulkan masalah kesehatan.¹⁰ Bahaya kesehatan tidak hanya berasal dari kandungan rokok itu sendiri, tetapi juga dari asap rokok yang membahayakan perokok pasif.

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 210711010422

³ Fakultas Hukum Unsrat, Guru Besar Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁵ Delfina. Gusman and Yunita. Syofyan, *Hukum Dan Hak Asasi Manusia* (PT Rajagrafindo persada, 2021).

⁶ 'Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945'

⁷ 'Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup', 2009.

⁸ Republik Indonesia, 'Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Nomor 12', Direktorat Pengendalian Pencemaran Dan Kerusakan Lingkungan, 2010

⁹ Kemal Akbar Suryoadji, '*Dampak Merokok Terhadap Kesehatan Lingkungan: Sebuah Tinjauan Naratif*', Cermin Dunia Kedokteran, 2024.

¹⁰ Levy Oktridarti, '*Sosialisasi Bahaya Rokok Bagi Perokok Pasif Di Universitas Ratu Samban Bengkulu*', Jurnal Pengabdian, 2023.

Berdasarkan data WHO, paparan asap rokok di tempat umum masih tinggi, dengan 74,2% orang dewasa terpapar di tempat makan dan 44,8% di tempat kerja.¹¹ Dari penjelasan tersebut, asap rokok tidak hanya berdampak pada perokok aktif, tetapi juga merugikan perokok pasif, sehingga melanggar hak untuk memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2024 mendefinisikan, produk tembakau merupakan produk yang seluruhnya atau sebagian terbuat dari daun tembakau dan diolah untuk dikonsumsi melalui dibakar, dipanaskan, diuapkan, dihisap, dihirup, dikunyah, atau cara lain, meliputi: rokok, cerutu, rokok daun, tembakau iris, tembakau padat dan cair, serta hasil olahan tembakau lainnya.¹²

Pengendalian produk tembakau sebelumnya diatur dalam PP No. 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau bagi Kesehatan, di mana Pasal 25 melarang penjualan produk tembakau melalui mesin layan diri, kepada anak di bawah 18 tahun, dan kepada perempuan hamil.¹³

Penjualan rokok eceran sebelumnya tidak diatur secara jelas, sehingga Undang-undang No. 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan (Pasal 149–152) hanya mengatur produksi, peredaran, penggunaan zat adiktif, peringatan kesehatan, kawasan tanpa rokok, dan pengamanan lebih lanjut melalui peraturan pemerintah.¹⁴ Untuk memperkuat regulasi, pemerintah kemudian mengeluarkan PP No. 28 Tahun 2024, yang secara eksplisit melarang penjualan rokok eceran satuan per batang, kecuali untuk cerutu dan rokok elektronik, sebagaimana diatur dalam Pasal 434 ayat 1 poin c.¹⁵

Regulasi ini dibuat karena tingginya jumlah perokok aktif di Indonesia; berdasarkan Survei Kesehatan Indonesia 2023 oleh Kementerian Kesehatan, diperkirakan ada 70 juta perokok aktif, dengan 7,4% berusia 10–18 tahun, di mana 56,5% berada pada kelompok 15–19 tahun dan 18,4% pada usia 10–14 tahun.¹⁶ Berdasarkan WHO dan

Global Action to End Smoking Worldwide 2022, Indonesia menempati peringkat ketiga dunia dalam jumlah perokok terbanyak setelah Tiongkok dan India, serta peringkat kedua di Asia Tenggara setelah India.¹⁷

Berdasarkan data tersebut, pemerintah bertujuan menekan konsumsi dan akses rokok eceran bagi anak-anak dan remaja karena produk tembakau dapat mengancam kesehatan, termasuk menyebabkan bronkitis kronis, emfisema, dan penyakit paru obstruktif kronik (PPOK).¹⁸ Meskipun tujuan regulasi ini mulia, dampaknya terhadap usaha mikro, kecil, dan menengah perlu dianalisis lebih dalam, karena larangan penjualan rokok eceran dapat signifikan memengaruhi UMKM yang menjadikan rokok sebagai produk unggulan, padahal UMKM berperan penting dalam perekonomian, pendapatan nasional, penciptaan lapangan kerja, dan pengurangan kemiskinan.¹⁹

Berdasarkan data Kementerian Koperasi dan UKM, UMKM menyumbang 61,07% PDB atau senilai 8.573,89 triliun rupiah, menyerap sekitar 117 juta pekerja (97% tenaga kerja), dan menghimpun 60,4% dari total investasi di Indonesia.²⁰ Meskipun larangan penjualan rokok eceran diatur dalam PP No. 28 Tahun 2024, ketiadaan sanksi yang jelas membuat UMKM tetap menjual rokok eceran dan masyarakat masih membelinya, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan menurunkan efektivitas regulasi, yang sangat bergantung pada kepastian hukumnya.

Hukum bertujuan menciptakan ketertiban masyarakat dengan memberikan kepastian hukum, yang merupakan ciri esensial terutama pada norma hukum tertulis.²¹ Kepastian hukum merupakan unsur esensial negara hukum; tanpa kepastian hukum, hukum menjadi alat kekuasaan yang berubah-ubah, padahal UUD 1945 Pasal 1 ayat (3)

¹¹World Health Organization, 'WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2023 - Executive Summary', 2023.

¹²Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 28 Tahun 2024 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan', 2024.

¹³Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan', 2012.

¹⁴Presiden RI, 'Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan', Undang-Undang, 2023.

¹⁵'Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 28 Tahun 2024 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan'.

¹⁶siti nadia tarmizi, 'Perokok Aktif Di Indonesia Tembus 70 Orang Mayoritas Anak Muda', Kementerian Kesehatan RI, (diakses 22 November 2024).

¹⁷World Health Organization, 'WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2023 - Executive Summary'.

¹⁸siti nadia tarmizi, 'Tekan Konsumsi Rokok Anak Dan Remaja', Kementerian Kesehatan RI, (diakses 22 November 2024).

¹⁹Ulfa Roudhotun Nurul Janah dan Frances Roi Seston Tampubolon, 'Peran Usaha Mikro, Kecil, Dan Menengah Dalam Pertumbuhan Ekonomi: Analisis Kontribusi Sektor UMKM Terhadap Pendapatan Nasional Di Indonesia', PENG: Jurnal Ekonomi Dan Manajemen, 2024.

²⁰Kementerian Koperasi dan UKM Republik Indonesia, 'Laporan Kinerja UMKM', 2021 (Diakses 12 Februari 2025).

²¹Siti Halilah and Fakhurrahman Arif, 'Asas Kepastian Hukum Menurut Para Ahli', Jurnal Hukum Tata Negara, 2021.

menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum.²²

Kepastian hukum dalam larangan penjualan rokok eceran penting karena peraturan harus dibuat dan diundangkan secara jelas dan logis, sehingga tidak menimbulkan multitafsir dan selaras dengan norma lain; ketidakpastian aturan dapat menimbulkan konflik norma berupa kontestasi, reduksi, atau distorsi norma.²³ Menurut Jimly Asshiddiqie, negara hukum menuntut hukum yang adil, jelas, dan konsisten dilaksanakan; kepastian hukum berarti adanya kejelasan dan ketegasan berlakunya hukum agar menghindari salah tafsir, serta menjamin bahwa hukum dijalankan, hak yang sah diperoleh, dan putusan dapat dilaksanakan.²⁴

Mempelajari larangan penjualan rokok eceran dalam PP No. 28 Tahun 2024 menunjukkan pentingnya kepastian hukum, karena tanpa kepastian, larangan tidak efektif dan menimbulkan ketidakpastian; menurut Bisdan Sigalingging, kepastian substansi hukum dan kepastian penegakan hukum harus sejalan, tidak cukup hanya kejelasan peraturan.²⁵

Dengan melakukan analisis yang mendalam, peraturan dapat dirancang agar hak dan kewajiban pihak-pihak diatur tegas, penagakannya dapat diprediksi, dan konflik norma dihindari; tanpa analisis memadai, peraturan berisiko menimbulkan ketidakjelasan, pertentangan antar aturan, serta melemahkan prinsip kepastian hukum, sehingga perlu ditinjau sejauh mana aturan tersebut memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha dan masyarakat.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan pengatur hukum mengatur pelarangan distribusi rokok secara eceran dalam peraturan pemerintah nomor 28 tahun 2024?
2. Bagaimana pengaturan penjualan rokok eceran dalam peraturan pemerintah nomor 28 tahun 2024 telah memenuhi asas kepastian hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan?

C. Metode Penelitian

Jenis yang digunakan adalah normatif (*legal research*) yang menggunakan pendekatan penelitian yakni pendekatan perundang – undangan (*statue approach*).

PEMBAHASAN

A. Pengaturan Hukum Mengatur Pelarangan Distribusi Rokok Secara Eceran Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024

1. Dasar Hukum dan Hierarki

Terdapat perkembangan peraturan yang mengatur rokok, yang telah mengalami beberapa perubahan, antara lain:

- a) Undang – undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai;
- c) Undang – Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang - undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai;
- d) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan;
- e) Undang – undang Nomor 17 tahun 2023 tentang Kesehatan;
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan;
- g) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2000 tentang Perubahan atas PP No. 81 Tahun 1999;
- h) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan;
- i) Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau bagi Kesehatan;
- j) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Pelaksanaan undang – undang nomor 17 tahun 2023 tentang kesehatan.Kebijakan

- a. Dasar Hukum Larangan penjualan rokok
Dasar hukum pemerintah dalam melarang penjualan rokok eceran terdapat pada UUD 1945 Pasal 28H ayat (1), yang menyatakan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, memiliki tempat tinggal, lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta memperoleh pelayanan kesehatan.²⁶ Hal ini diperkuat oleh UU No. 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan Pasal 4 ayat (1) poin g, yang menyatakan bahwa setiap orang berhak memperoleh lingkungan yang sehat untuk mencapai derajat kesehatan.²⁷

Hak dan kewajiban menjaga lingkungan yang baik dan sehat bersifat mutlak dan terikat, sehingga kebutuhan hidup warga negara Indonesia harus terpenuhi secara memadai, baik

²²Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945’.

²³Halilah and Arif, ‘Asas Kepastian Hukum Menurut Para Ahli’.

²⁴Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Rajawali Pers, 2006).

²⁵Halilah and Arif, ‘Asas Kepastian Hukum Menurut Para Ahli’.

²⁶Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945’.

²⁷Presiden RI, ‘Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan’.

terkait kesehatan maupun aspek lain yang menunjang kehidupan.²⁸

Dalam UU No. 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, bagian pengamanan zat adiktif tidak mengatur rokok secara rinci, melainkan diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah; Pasal 152 UU tersebut menyatakan:²⁹

1. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengamanan zat adiktif, berupa produk tembakau, diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengamanan zat adiktif, berupa rokok elektronik, diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan peraturan tersebut, pemerintah mengeluarkan PP No. 28 Tahun 2024 sebagai pelaksanaan UU No. 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, yang secara eksplisit mengatur mengenai rokok. PP No. 28 Tahun 2024 memberikan dasar hukum lebih komprehensif, meliputi pengawasan, pembinaan, dan kemungkinan sanksi administratif melalui peraturan turunan, sedangkan PP No. 109 Tahun 2012 hanya mengatur pengamanan secara umum; PP 28/2024 memperluas ruang lingkup agar lebih detail dan kontekstual terhadap tantangan saat ini, termasuk rokok elektronik, cerutu, dan produk tembakau inovatif lainnya.

2. Kedudukan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 Dalam Hierarki Peraturan Perundang - Undangan

Hierarki pembentukan peraturan perundang-undangan diatur secara khusus dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam pasal 7 ayat (1) undang – undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan perundang – undangan menyatakan:³⁰

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan pemerintah berada satu tingkat di bawah undang-undang atau peraturan pengganti undang-undang. Menurut UUD 1945 Pasal 5 ayat (2), Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.³¹ Istilah “menjalankan undang-undang” pada Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 berarti Peraturan Pemerintah hanya menjabarkan secara rinci ketentuan yang telah ada dalam undang-undang, sehingga seluruh isinya terkait langsung dengan perintah undang-undang yang memerlukan pengaturan lebih lanjut.³²

Peraturan Pemerintah (PP) memiliki kedudukan untuk menjalankan undang-undang sesuai tujuannya, dibentuk oleh Presiden baik untuk melaksanakan UUD 1945 maupun berdasarkan kewenangan mandiri, dengan isi yang hanya merinci ketentuan undang-undang agar dapat diberlakukan secara efektif.³³ Dalam pasal 152 ayat (1) undang – undang nomor 17 tahun 2023 tentang kesehatan menyatakan: “Ketentuan lebih lanjut mengenai pengamanan zat adiktif, berupa produk tembakau, diatur dengan Peraturan Pemerintah”.³⁴

Berdasarkan penjelasan tersebut, secara vertikal PP No. 28 Tahun 2024 merupakan peraturan pelaksanaan UU No. 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, memperkuat implementasi undang-undang; secara horizontal, PP No. 28/2024 tidak bertentangan karena telah menggantikan dan mencabut PP No. 109 Tahun 2012, sehingga tidak terjadi tumpang tindih aturan.

3. Substansi Aturan Tentang Larangan Penjualan Rokok Eceran

Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2024 tentang pelaksanaan UU No. 17 Tahun 2023, Pasal 434 ayat (1) poin c menyatakan: “Setiap orang dilarang menjual produk tembakau dan rokok elektronik secara eceran satuan per batang, kecuali untuk produk tembakau berupa cerutu dan rokok elektronik.”³⁵

Jenis produk tembakau yang dilarang dijual eceran meliputi rokok konvensional, termasuk rokok putih, kretek, dan produk tembakau lain yang dikategorikan sebagai rokok, dengan pengecualian cerutu dan rokok elektronik yang masih boleh dijual satuan; secara hierarkis,

²⁸Pan Mohamad Faiz, ‘*Perlindungan Terhadap Lingkungan Dalam Perspektif Konstitusi Environmental Protection in Constitutional Perspective*’, Jurnal Konstitusi, 2016.

²⁹Presiden RI, ‘Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan’.

³⁰‘Undang-Undang (UU) No. 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan’, 2011.

³¹‘Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945’.

³²Muhammad Yusuf, ‘*Keberlakuan Peraturan Dalam Undan g-*

Undang Yang Tidak Kunjung Diterbitkan Peraturan Pemerintah Sebagai Peraturan Pelaksanaannya

³³Priyo Saptomo, ‘*Eksistensi Peraturan Pemerintah (PP) Sebagai Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang (UU)*’, 2024.

³⁴Presiden RI, ‘Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan’.

³⁵‘Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 28 Tahun 2024 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan’.

ketentuan ini merupakan peraturan pelaksana konkret dari UU Kesehatan dan menunjukkan konsistensi pemerintah dalam pengendalian tembakau melalui regulasi yang lebih ketat.

Tujuan larangan penjualan rokok eceran adalah menekan prevalensi perokok pemula di kalangan anak dan remaja; berdasarkan Riskesdas Kemenkes, merokok pada usia 10–18 tahun meningkat dari 7,2% (2013) menjadi 9,1% (2018), yang meskipun terlihat sedikit, berdampak signifikan terhadap kesehatan jangka panjang remaja jika kebiasaan ini berlanjut.³⁶

Tujuan Pasal 434 ayat 1 huruf c tentang larangan penjualan rokok eceran berkaitan dengan Pasal 433 ayat (1) dan (2), yang menyatakan:

- 1) Setiap orang yang memproduksi atau mengimpor rokok putih mesin dilarang mengemas kurang dari 20 batang per kemasan.
- 2) Ketentuan pada ayat (1) tidak berlaku bagi produk tembakau selain rokok putih mesin.

Pasal 433 menetapkan bahwa setiap kemasan rokok putih minimal berisi 20 batang, ketentuan ini tidak berlaku untuk kretek dan produk tembakau lainnya; berbeda dengan larangan penjualan rokok eceran tidak memiliki sanksi, Pasal 433 ayat (7) mengenakan sanksi berupa peringatan tertulis dan penarikan produk. Pasal 433 mengatur distribusi di tingkat produsen dan distributor, sementara Pasal 434 ayat (1) huruf c mengatur pembatasan di tingkat ritel yang dapat diakses anak dan remaja. Sinergi keduanya diperlukan untuk memastikan efektivitas pengendalian tembakau demi melindungi kesehatan masyarakat, khususnya generasi muda.

4. Studi Perbandingan Larangan Rokok Eceran Dengan Negara Lain

a. Bhutan

Di Bhutan, larangan total produk tembakau sejak awal 2000-an tetap memicu pasar gelap. Tobacco Control Act of Bhutan 2010 melarang produksi, distribusi, dan konsumsi semua produk tembakau, dengan dasar prinsip Gross National Happiness yang menekankan kesejahteraan fisik dan sosial masyarakat.³⁷

Namun, regulasi ini periode 2010–2019 di Bhutan menunjukkan upaya menuju masyarakat bebas tembakau gagal sepenuhnya, karena meskipun merokok di tempat umum menurun, produk tembakau tetap tersedia, penggunaan pada

remaja meningkat, sanksi awal yang berat menimbulkan ketidakpuasan publik hingga amandemen mengurangi hukuman, namun larangan dan penegakannya tetap sulit dipertahankan, apalagi menghadapi tantangan pandemi Covid-19.³⁸

Larangan tembakau di Bhutan dan larangan penjualan rokok eceran di Indonesia berbeda dalam cakupan dan implementasi Bhutan memberlakukan larangan total dengan sanksi berat namun menghadapi pengawasan sulit dan resistensi publik, sedangkan Indonesia membatasi larangan pada penjualan per batang tanpa sanksi jelas sehingga pelanggaran tetap terjadi namun keduanya menunjukkan bahwa efektivitas larangan sangat bergantung pada kejelasan aturan, penegakan hukum yang konsisten, serta kepatuhan masyarakat.

b. Amerika Serikat

Kebijakan Tobacco 21 (T21) di AS, mulai 20 Desember 2019, menetapkan batas usia minimum pembelian tembakau menjadi 21 tahun dan terbukti menurunkan konsumsi remaja, termasuk rokok mentol dan merek populer, dengan penerapan penuh menurunkan kemungkinan merokok remaja hingga 3,1% dibanding 1,2% pada cakupan parsial.³⁹ Namun, penegakan federal T21 pada 2020 kurang optimal karena hanya 17% siswa SMP/SMA ditolak membeli rokok dan akses tetap tinggi melalui toko kecil, teman, dan online, sehingga T21 perlu dipadukan dengan intervensi pengendalian tembakau lain, edukasi, dan strategi perlindungan setara bagi semua kelompok etnis.⁴⁰

Batas usia minimum pembelian tembakau dalam Pasal 434 ayat (1) PP No. 28 Tahun 2024 terkait larangan penjualan rokok eceran, keduanya bertujuan membatasi akses bagi remaja dan perempuan hamil—larangan eceran membatasi pembelian per batang dan batas usia mencegah generasi muda membeli rokok sama sekali—namun karena larangan eceran belum memiliki sanksi jelas, peraturan ini kurang efektif sehingga kedua ketentuan seharusnya membentuk strategi terpadu untuk mengurangi inisiasi merokok, menekan prevalensi perokok pemula, dan melindungi kesehatan masyarakat, serupa dengan tujuan Tobacco 21 di AS.

c. Portugal

³⁶ Lina Putri Prabawati and Siti Nurhidayah, 'Problematisasi Rokok Di Indonesia: Pemetaan Masalah Dan Prediksi Kebijakan Pengendalian Konsumsi Rokok Kalangan Remaja', *Jurnal Paradigma*, 2024.

³⁷ *Parliament Bhutan, 'Tobacco Control Act of Bhutan'*, 2010.

³⁸ Sudhanshu Patwardhan, 'Bhutan's Tryst with Health Imperialism', *Tobacco Reporter*, 2024 (diakses 16 September 2025).

³⁹ PhD Israel T. Agaku, PhD; Lungile Nkosi, MPH; Queen D. Agaku, BSc; Joy Gwar, MSc; Tina Tsafa, 'A Rapid Evaluation of the US Federal Tobacco 21 (T21) Law and Lessons From Statewide T21 Policies: Findings From Population-Level Surveys', *Preventing Chronic Disease*, 2022 (diakses 16 September 2025).

⁴⁰ Ibid.

Dalam data *World Health Organization* (WHO) Tahun 2022 menyatakan negara Portugal “*Sales restrictions Law bans the sale of single sticks of cigarettes and Minimum number of cigarettes allowed in a pack 20*”.⁴¹ Artinya, penjualan rokok eceran telah dilarang dan diharuskan menjual dengan minimal 20 batang satu kemasan.

Pada Mei 2023, pemerintah Portugal mengajukan rancangan undang-undang yang membatasi penjualan produk tembakau dan merokok di ruang publik luar ruangan bar, restoran, kafe, universitas, sekolah, dan tempat olahraga yang mulai berlaku musim gugur 2023; jika disahkan, mulai 2025 penjualan tembakau hanya diperbolehkan di toko rokok berlisensi dan bandara, larangan ini juga mencakup produk vape dan promosi tembakau, dengan tujuan jangka panjang mencapai generasi bebas asap rokok pada 2040.⁴²

Portugal dan Indonesia sama-sama berupaya mengendalikan konsumsi tembakau, namun berbeda dalam ketegasan regulasi. Portugal telah melarang penjualan rokok eceran dengan minimal 20 batang per kemasan, memperluas larangan merokok di ruang publik, membatasi lokasi penjualan hanya di toko berlisensi dan bandara mulai 2025, serta memasukkan vape dalam regulasi untuk mencapai generasi bebas asap rokok 2040. Sementara itu, Indonesia mengatur tembakau melalui PP No. 109 Tahun 2012 dan diperbarui dengan PP No. 28 Tahun 2024 yang melarang penjualan rokok eceran, namun implementasinya belum seketat Portugal karena masih memerlukan aturan teknis dan penegakan hukum yang lebih jelas agar efektif menekan konsumsi rokok, terutama di kalangan remaja.

d. *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*

Berbeda dengan negara lain, di United Kingdom (UK) berdasarkan data WHO 2023, minimal usia pembelian produk tembakau adalah 18 tahun, penjualan rokok eceran dilarang, dan setiap kemasan rokok wajib berisi minimal 20 batang.⁴³

Di Inggris, Rancangan Undang-Undang Tembakau dan Vape yang direncanakan berlaku 2024 menetapkan bahwa siapa pun berusia 14

tahun atau lebih muda tidak akan pernah bisa membeli rokok atau produk tembakau secara legal sepanjang hidup, dengan menaikkan batas usia pembelian setiap tahun serta membatasi penjualan dan pemasaran rokok elektrik kepada anak-anak.⁴⁴ Langkah ini didorong oleh fakta bahwa merokok adalah penyebab utama kanker, dengan sekitar 6,4 juta orang dewasa masih merokok, sementara intervensi pemerintah seperti kenaikan pajak tembakau dan larangan merokok di tempat umum berhasil menurunkan prevalensi merokok usia 16–24 tahun dari lebih 40% pada 1970-an menjadi 13% saat ini.⁴⁵

Dibandingkan dengan United Kingdom (UK), Indonesia memiliki aturan berbeda dalam pengendalian rokok: di UK, usia minimum pembelian tembakau 18 tahun dengan rencana *Tobacco and Vapes Bill 2024* menaikkan batas usia setiap tahun sehingga generasi 14 tahun atau lebih muda tidak bisa membeli rokok secara legal, penjualan wajib dalam kemasan minimal 20 batang, merokok dilarang di hampir semua ruang publik, serta promosi dan penjualan rokok elektrik dibatasi, sementara di Indonesia PP No. 109/2012 jo. PP No. 28/2024 menetapkan usia minimum pembelian 21 tahun, melarang penjualan eceran, dan mengatur Kawasan Tanpa Rokok melalui UU No. 17/2023, namun penegakan hukum masih menjadi tantangan dan belum ada target resmi generasi bebas rokok seperti di UK.

B. Kepastian Hukum dalam Pengaturan Penjualan Rokok Eceran di Indonesia

1. Analisis Kepastian Hukum dalam Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2024

Menurut Gustav, kepastian hukum menciptakan ketertiban masyarakat, sehingga larangan penjualan rokok eceran tanpa sanksi sulit menegakkan ketertiban karena norma tidak memiliki kekuatan memaksa.⁴⁶ Berdasarkan teori Radbruch, PP No. 28 Tahun 2024 belum sepenuhnya memenuhi asas kepastian hukum, karena meskipun norma jelas, pelaksanaannya lemah tanpa mekanisme penegakan.

Berbeda dengan pendapat Hans Kelsen yang menitikberatkan pada *das sollen* atau apa yang seharusnya dilakukan,⁴⁷ norma pada Pasal 434 ayat (1) huruf c PP No. 28 Tahun 2024 memang

⁴¹WHO, ‘*WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2023 Country Profile Portugal*’, Who Report, 2023.

⁴²Andrea Willige and Ian Shine, ‘*Smoking Bans: These Countries Are Tackling Tobacco Use*’, *World Economic Forum*, 2023 (diakses 16 September 2025).

⁴³World Health Organization WHO, ‘*United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*’, 2023.

⁴⁴Eschwarer, ‘*The Tobacco and Vapes Bill: What You Need to Know*’, *Department of Health and Social Care Media Centre*, 2024 (diakses 22 September 2025).

⁴⁵Jacob. Smith, ‘*Cancers Caused by Smoking Reach All Time High*’, *Cancer Research*, 2024 (Diakses 22 September 2025).

⁴⁶Halilah and Arif, ‘*Asas Kepastian Hukum Menurut Para Ahli*’.

⁴⁷ Ibid

menetapkan larangan menjual rokok secara eceran per batang, namun ketiadaan sanksi melemahkan kepastian hukum karena norma *das sollen* tidak disertai mekanisme yang menjamin ketaatan, sehingga aturan hanya menjadi formal di atas kertas dan kehilangan efektivitas di lapangan.

Van Apeldoorn menekankan bahwa kepastian hukum menuntut agar hukum dapat diterapkan secara konkret dan menjamin pelaksanaannya, sehingga tanpa sanksi, hukum kehilangan daya paksa dan pelanggaran bisa terjadi tanpa penyelesaian.⁴⁸ Pada dasarnya, hukum berfungsi menjamin pemenuhan hak dan kewajiban warga negara, sehingga ketiadaan kepastian hukum dalam larangan penjualan rokok eceran PP No. 28/2024 mencederai hak dan kewajiban warga.

Suatu peraturan harus jelas dan rasional, tidak multitafsir, serta selaras dengan norma lain untuk menghindari konflik seperti kontestasi, reduksi, atau distorsi norma. Kekosongan sanksi menimbulkan ketidakpastian hukum karena penegakan tidak jelas. Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum adalah syarat utama penegakan hukum yang melindungi warga dari tindakan sewenang-wenang dan menjamin seseorang memperoleh hak yang diharapkan dalam keadaan tertentu.⁴⁹

2. Dampak Tidak Terpenuhinya Asas Kepastian Hukum

Absennya kepastian hukum berpotensi menimbulkan kebingungan masyarakat, menciptakan ketidakpastian (*uncertainty*), dan pada akhirnya mengarah pada kekacauan (*chaos*) akibat lemahnya ketegasan sistem hukum, oleh karena itu, kepastian hukum menuntut pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, dan konsisten, dengan pelaksanaan yang tidak dipengaruhi oleh keadaan subjektif.⁵⁰

Tanpa pedoman yang jelas, pejabat pemerintah berpotensi bertindak sewenang-wenang, merugikan individu atau kelompok tertentu, menciptakan ketidakadilan, menurunkan kepercayaan publik terhadap institusi hukum, memicu ketidakpuasan, meragukan efektivitas dan integritas sistem hukum, hingga meningkatkan konflik sosial dan ketidakstabilan.⁵¹

3. Bentuk- Bentuk Pengawasan Pemerintah Daerah

a. Pengawasan Preventif

Bentuk pengawasan preventif yang dimaksud dalam Pasal 419 ayat (2) UU No. 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan yakni “pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan melalui: (a) Komunikasi, informasi, edukasi, dan pemberdayaan masyarakat; (b) Sosialisasi dan advokasi”.⁵²

Pemerintah daerah dapat melakukan pengawasan preventif melalui inspeksi rutin ke tempat penjualan rokok eceran, dengan tim khusus memeriksa kepatuhan pelaku usaha terhadap izin, lokasi, metode penjualan, pencantuman peringatan kesehatan, dan larangan penjualan kepada anak di bawah umur, sehingga pelanggaran dapat dideteksi dan ditindak sejak dini.⁵³

b. Pengawasan Represif

Pengawasan represif dilakukan setelah suatu kegiatan berlangsung, seperti pengawasan pemerintah terhadap penjualan rokok eceran yang bertujuan menegakkan hukum dan memberikan sanksi.⁵⁴hlm 6 Namun, PP No. 28 Tahun 2024, sebagai pelaksanaan UU No. 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, tidak mengatur sanksi administratif maupun pidana bagi pelanggar larangan penjualan rokok eceran.

Bentuk pengawasannya dalam undang – undang No. 17 tahun 2023 tentang kesehatan pada Pasal 59 angka (2) mengatur bahwa “dalam rangka pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Menteri, menteri terkait, Kepala Badan, dan Pemerintah Daerah dapat mengambil tindakan administratif terhadap pelanggaran ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.⁵⁵

Pemerintah daerah dapat bekerja sama dengan Satpol PP dan dinas terkait untuk melakukan razia rutin di tempat penjualan rokok eceran guna mendeteksi pelanggaran serta mengambil langkah hukum yang diperlukan, seperti penyitaan barang bukti atau penutupan sementara usaha yang melanggar.⁵⁶

⁴⁸Ibid. Hlm 6

⁴⁹Ibid. Hlm 7

⁵⁰Mario; Aditya Yuli Sulistyawan Julyano, ‘Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum’, *Jurnal Crepido*, 2024.

⁵¹Hizkia Sitorus, ‘Analisis Yuridis Terhadap Prinsip Kejelasan Dan Kepastian Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan : Studi Kasus Uu No. 12 Tahun 2011’, *Civics Education and Social Science Journal (CESSJ)*, 2024.

⁵²Presiden RI, ‘Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan’.

⁵³Haryani Lain, Renny Heronia Nendissa, dan Miracle Soplanit, ‘Pengawasan Pemerintah Daerah Terhadap Penjualan Rokok Eceran’, *Jurnal Saniri*, 2025.

⁵⁴Lain, Nendissa, and Soplanit, ‘Pengawasan Pemerintah Daerah Terhadap Penjualan Rokok Eceran’.

⁵⁵Presiden RI, ‘Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan’.

⁵⁶Lain, Nendissa, and Soplanit, ‘Pengawasan Pemerintah Daerah Terhadap Penjualan Rokok Eceran’.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Larangan penjualan rokok eceran dalam Pasal 434 ayat (1) huruf c PP No. 28/2024 sebagai pelaksanaan UU No. 17/2023 bertujuan melindungi kesehatan masyarakat, menekan perokok pemula, dan membatasi akses rokok per batang, lebih komprehensif dibanding PP No. 109/2012 karena juga mengatur rokok elektronik dan cerutu, namun efektivitasnya terbatas tanpa sanksi tegas sehingga perlu peraturan turunan untuk pengawasan dan penegakan hukum.
2. Larangan penjualan rokok eceran dalam Pasal 434 ayat (1) huruf c PP No. 28/2024 menunjukkan upaya pemerintah melindungi hak masyarakat atas lingkungan sehat, namun tanpa sanksi tegas dan pengawasan memadai, norma hukum kehilangan daya ikat, implementasinya lemah, dan pembelian rokok eceran tetap marak, sehingga PP ini belum sepenuhnya memenuhi asas kepastian hukum berdasarkan teori Radbruch, Kelsen, dan Van Apeldoorn.

B. Saran

1. Agar larangan penjualan rokok eceran dalam PP No. 28/2024 efektif, diperlukan pengawasan terpadu: preventif melalui sosialisasi, edukasi, advokasi, dan inspeksi rutin agar pelaku usaha memahami kewajiban, serta represif melalui sanksi administratif seperti teguran, penarikan produk, dan penghentian kegiatan yang diatur lebih tegas dalam peraturan turunan, sehingga mencegah pelanggaran, menjamin kepastian hukum, dan memperkuat perlindungan kesehatan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Rajawali Pers, 2006)
- Gusman, Delfina., and Yunita. Syofyan, *Hukum Dan Hak Asasi Manusia* (PT Rajagrafindo persada, 2021)

Jurnal

- Bhutan, *parliament*, 'Tobacco Control Act of Bhutan', 2010
- Faiz, Pan Mohamad, 'Perlindungan Terhadap Lingkungan Dalam Perspektif Konstitusi Environmental Protection in Constitutional Perspective', *Jurnal Konstitusi*, 2016.
- Halilah, Siti, and Fakhrurrahman Arif, 'Asas Kepastian Hukum Menurut Para Ahli', *Jurnal Hukum Tata Negara*, 2021.
- Janah, Ulfa Roudhotun Nurul, and Frances Roi

Seston Tampubolon, 'Peran Usaha Mikro, Kecil, Dan Menengah Dalam Pertumbuhan Ekonomi: Analisis Kontribusi Sektor UMKM Terhadap Pendapatan Nasional Di Indonesia', *PENG: Jurnal Ekonomi Dan Manajemen*, 2024.

- Julyano, Mario; Aditya Yuli Sulistyawan, 'Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum', *Jurnal Crepido*, 2024.
- Lain, Haryani, Renny Heronia Nendissa, and Miracle Soplanit, 'Pengawasan Pemerintah Daerah Terhadap Penjualan Rokok Eceran', *Jurnal Saniri*, 2025.
- Oktridarti, Levy, Yori Manis Tika, Linda Astuti, Seftya Dwi Shinta, and Hania Sumarni, 'Sosialisasi Bahaya Rokok Bagi Perokok Pasif Di Universitas Ratu Samban Bengkulu', *Jurnal Pengabdian*, 2023.
- Putri Prabawati, Lina, and Siti Nurhidayah, 'Problematika Rokok Di Indonesia: Pemetaan Masalah Dan Prediksi Kebijakan Pengendalian Konsumsi Rokok Kalangan Remaja', *Jurnal Paradigma*, 2024.
- Saptomo, Priyo, 'Eksistensi Peraturan Pemerintah (PP) Sebagai Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang (UU)', 2024.
- Sitorus, Hizkia, Ari Yohannes Setiawan Manik, Ameytia Rizka Aulia, Desinta, Zahra Nur Aqila, Rupma Riana Saragih, 'Analisis Yuridis Terhadap Prinsip Kejelasan Dan Kepastian Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan : Studi Kasus Uu No. 12 Tahun 2011', *Civics Education and Social Science Journal (CESSJ)*, 2024.
- Suryoadji, Kemal Akbar, Reynardi Larope Sutanto, Christopher Christian, Elza Nur Warsa Putra, Muhammad Faruqi, Kevin Tadeus Simanjuntak, and others, 'Dampak Merokok Terhadap Kesehatan Lingkungan: Sebuah Tinjauan Naratif', *Cermin Dunia Kedokteran*, 2024.
- WHO, 'WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2023 Country Profile Portugal', *Who Report*, 2023.
- WHO, *World Health Organizaztion*, 'United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland', 2023.
- World Health Organization, 'WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2023 - Executive Summary', 2023.
- Yusuf, Muhammad, 'Keberlakuan Peraturan Dalam Undang-Undang Yang Tidak Kunjung Diterbitkan Peraturan Pemerintah Sebagai Peraturan Pelaksanaannya', *Jurnal Restora si Hukum*, 2022.

Peraturan Perundang – Undangan

Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang-Undang (UU) No. 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan.

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 28 Tahun 2024 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan.

Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Nomor 12', Direktorat Pengendalian Pencemaran Dan Kerusakan Lingkungan Tahun 2010.

Internet

Eschwarer, 'The Tobacco and Vapes Bill: What You Need to Know', *Department of Health and Social Care Media Centre*, 2024 <<https://www.gov.uk/government/collections/the-tobacco-and-vapes-bill-2024>> [diakses 22 September 2025]

Indonesia, Kementrian Koperasi dan UKM Republik, 'Laporan Kinerja UMKM', 2021 <<https://www.kemenkopukm.go.id/>> [diakses 12 February 2025]

Israel T. Agaku, PhD; Lungile Nkosi, MPH; Queen D. Agaku, BSc; Joy Gwar, MSc; Tina Tsafa, PhD, 'A Rapid Evaluation of the US Federal Tobacco 21 (T21) Law and Lessons From Statewide T21 Policies: Findings From Population-Level Surveys', *Preventing Chronic Disease*, 2022 <https://www.cdc.gov/pcd/issues/2022/21_0430.htm> [diakses 16 September 2025]

Patwardhan, Sudhanshu, 'Bhutan's Tryst with Health Imperialism', *Tobacco Reporter*, 2024 <<https://tobaccoreporter.com/2024/06/01/bhutans-tryst-with-health-imperialism/>> [diakses 16 September 2025]

Smith, Jacob., 'Cancers Caused by Smoking Reach All Time High', *Cancer Research*, 2024 <<https://news.cancerresearchuk.org/2024/07/09/smoking-cancers-reach-all-time-high/>> [diakses 22 September 2025]

tarmizi, siti nadia, 'Perokok Aktif Di Indonesia Tembus 70 Orang Mayoritas Anak Muda', *Kementrian Kesehatan RI*, 2024

<<https://kemkes.go.id/id/rilis-kesehatan/perokok-aktif-di-indonesia-tembus-70-juta-orang-mayoritas-anak-muda>> [diakses 22 November 2024]

———, 'Tekan Konsumsi Rokok Anak Dan Remaja', *Kementrian Kesehatan RI*, 2024 <<https://kemkes.go.id/eng/tekan-konsumsi-perokok-anak-dan-remaja>> [diakses 22 November 2024]

Willige, Andrea, and Ian Shine, 'Smoking Bans: These Countries Are Tackling Tobacco Use', *World Economic Forum*, 2023 <<https://www.weforum.org/stories/2023/11/smoking-tobacco-ban-portugal-new-zealand-mexico-uk/>> [diakses 16 September 2025]