

**DISHARMONISASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 28 TAHUN 2024
DAN MASLAHAH MURSALAH TENTANG FISKAL DAN KESEHATAN
DALAM CUKAI ROKOK**

SKRIPSI

Oleh:

NASYWA NUR AZIZAH

NIM 220203110059



**PROGAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)
FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM
MALANG**

2026

**DISHARMONISASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 28 TAHUN 2024
DAN MASLAHAH MURSALAH TENTANG FISKAL DAN KESEHATAN
DALAM CUKAI ROKOK**

SKRIPSI

Oleh:

NASYWA NUR AZIZAH

NIM 220203110059



**PROGAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)
FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM
MALANG**

2026

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Demi Allah,

Dengan kesadaran dan rasa tanggung jawab terhadap pengembangan keilmuan, Penulis menyatakan bahwa skripsi dengan judul:

**DISHARMONISASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 28 TAHUN 2024
DAN MASLAHAH MURSALAH TENTANG FISKAL DAN KESEHATAN
DALAM CUKAI ROKOK**

Benar-benar merupakan skripsi yang disusun sendiri berdasarkan kaidah penulisan karya ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan, bukan duplikat atau memindahkan karya orang lain, kecuali sebagaimana disebutkan referensinya, baik tercantum pada catatan kaki maupun daftar pustaka. Jika dikemudian hari penelitian skripsi ini merupakan hasil plagiasi karya orang lain baik sebagian maupun keseluruhan, maka skripsi sebagai prasyarat mendapat predikat gelar sarjana dinyatakan batal demi hukum.

Malang, 26 Februari 2026

Penulis



Nasywa Nur Azizah
NIM 220203110059



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM
MALANG
FAKULTAS SYARIAH

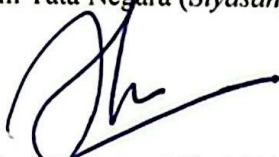
Jalan Gajayana 50 Malang Telepon (0341) 559399 Faksimile (0341) 559399
Website : <https://syariah.uin-malang.ac.id> E-mail : syariah@uin-malang.ac.id

BUKTI KONSULTASI

Nama : Nasywa Nur Azizah
NIM : 220203110059
Program Studi : Hukum Tata Negara (*Siyasah*)
Dosen Pembimbing : Abdul Kadir, S.HI., M.H
Judul Skripsi : DISHARMONISASI PERATURAN PEMERINTAH
NOMOR 28 TAHUN 2024 DAN MASLAHAH
MURSALAH TENTANG FISKAL DAN
KESEHATAN DALAM CUKAI ROKOK

No.	Hari/Tanggal	Materi Konsultasi	Paraf
1.	23 November 2025	Evaluasi Latar Belakang	/
2.	25 November 2025	Perbaikan Hasil Seminar Proposal	/
3.	28 November 2025	Draft Daftar Isi	/
4.	1 Desember 2025	Pembahasan	/
5.	5 Desember 2025	Perbaikan Tinjauan Pustaka	/
6.	13 Januari 2026	Pembahasan	/
7.	22 Januari 2026	Evaluasi Pembahasan	/
8.	3 Februari 2026	Perbaikan BAB IV	/
9.	23 Februari 2026	Evaluasi Keseluruhan	/
10.	26 Februari 2026	Finalisasi Penulisan Skripsi	/

Malang, 26 Februari 2026
Mengetahui,
Ketua Program Studi
Hukum Tata Negara (*Siyasah*)


Dr. Musleh Harry, S.H., M.Hum.
NIP. 196807101999031002

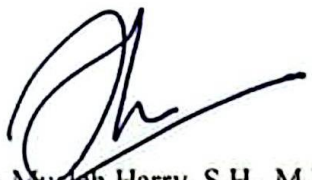
HALAMAN PERSETUJUAN

Setelah membaca dan mengoreksi skripsi saudara Nasywa Nur Azizah NIM:
220203110059 Program Studi Hukum Tata Negara (*Siyasah*) Fakultas Syariah
Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul:

**DISHARMONISASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 28 TAHUN 2024
DAN MASLAHAH MURSALAH TENTANG FISKAL DAN KESEHATAN
DALAM CUKAI ROKOK**

Maka pembimbing menyatakan bahwa skripsi tersebut telah memenuhi syarat-syarat
ilmiah untuk diajukan dan diuji oleh Majelis Dewan Penguji.

Mengetahui,
Ketua Program Studi
Hukum Tata Negara (*Siyasah*)



Dr. Muslich Harry, S.H., M.Hum.
NIP 196807101999031002

Malang, 26 Februari 2026
Dosen Pembimbing



Abdul Kadir, S.H.I., M.H.
NIP 198207112023211015

PENGESAHAN SKRIPSI

Dewan Penguji Skripsi saudara Nasywa Nur Azizah, NIM 220203110059, mahasiswa Program Studi Hukum Tata Negara (*Siyasah*) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim, dengan judul:

**DISHARMONISASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 28 TAHUN 2024
DAN MASLAHAH MURSALAH TENTANG FISKAL DAN KESEHATAN
DALAM CUKAI ROKOK**

Telah dinyatakan **LULUS** dengan nilai: A

Dengan Penguji:

1. Sheila Kusuma Wardani A, S.H., M.H
NIP 198905052020122003

()
Ketua

2. Abdul Kadir, S.HI., M.H
NIP 198207112023211015

()
Sekretaris

3. Dra. Jundiani, S.H., M.Hum
NIP 196509041999032001

()
Penguji Utama



MOTTO

وَمَنْ أَحْيَاهَا فَكَأَنَّمَا أَحْيَا النَّاسَ جَمِيعًا

“Barang siapa memelihara kehidupan seorang manusia, maka seolah-olah dia telah memelihara kehidupan manusia seluruhnya.”

(QS. Al-Ma'idah/5: 32)

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamdulillah rabbil'alamin, yang telah memberikan rahmat dan pertolongan dalam penulisan skripsi yang berjudul: “DISHARMONISASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 28 TAHUN 2024 DAN MASLAHAH MURSALAH TENTANG FISKAL DAN KESEHATAN DALAM CUKAI ROKOK” dapat diselesaikan dengan baik. Shalawat serta salam senantiasa dipanjatkan kepada Nabi Muhammad ﷺ yang telah memberikan teladan bagi umatnya dalam menjalani kehidupan sesuai syariat. Semoga kita termasuk golongan orang beriman dan kelak memperoleh syafaatnya pada hari kiamat.

Dengan segala pengajaran, pengarahan, bimbingan, serta bantuan layanan yang telah diberikan, maka dengan segala kerendahan hati penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tiada taranya kepada:

1. Prof. Dr. Hj. Ilfi Nur Diana, M.Si, CAHRM, CRMP., selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
2. Prof. Dr. Hj. Umi Sumbulah, M.Ag., selaku Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
3. Dr. Musleh Harry, S.H., M.Hum. selaku Ketua Program Studi Hukum Tata Negara (*Siyasah*) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.

4. Irham Bashori Hasba, M.H. dan Abdul Kadir, S.HI., M.H., selaku dosen pembimbing, yang telah meluangkan waktu untuk memberikan dukungan serta dengan penuh kesabaran membimbing dan mengarahkan selama proses penelitian.
5. Seluruh dosen Program Studi Hukum Tata Negara, serta para dosen Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, yang telah memberikan ilmu dan bimbingan dengan penuh kesabaran dan ketulusan.
6. Orang tua, atas kasih sayang tanpa batas, doa yang tidak pernah putus, serta pengorbanan yang tidak terhitung jumlahnya.
7. Seluruh teman-teman yang tidak dapat disebutkan satu per satu, atas kebersamaan, dukungan, serta turut memberikan warna dalam proses belajar.

Dengan terselesaikannya skripsi ini, harapannya ilmu yang diperoleh selama kuliah dapat memberikan manfaat amal kehidupan di dunia maupun di akhirat. Penulis menyadari sepenuhnya bahwa dalam penyusunan skripsi ini masih terdapat kekurangan. Oleh karena itu, penulis sangat mengharapkan kritik dan saran yang membangun dari semua pihak.

Malang, 26 Februari 2026

Penulis



Nasywa Nur Azizah

NIM 220203110059

PEDOMAN TRANSLITASI

A. Umum

Transliterasi adalah pemindah alihan tulisan Arab ke dalam tulisan Indonesia (Latin), bukan terjemahan dari bahasa Arab ke bahasa Indonesia. Termasuk dalam kategori ini yaitu nama Arab dari bangsa Arab, sedangkan nama Arab dari bangsa selain Arab ditulis sebagaimana ejaan bahasa nasionalnya atau sebagaimana yang tertulis dalam buku yang menjadi rujukan. Penulisan judul buku dalam *footnote* maupun daftar pustaka tetap menggunakan transliterasi ini.

Banyak pilihan dan ketentuan transliterasi yang dapat digunakan dalam penulisan karya tulis ilmiah, baik yang berstandar internasional, nasional maupun ketentuan yang khusus digunakan oleh penerbit tertentu. Transliterasi yang digunakan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang adalah EYD plus, yaitu transliterasi yang didasarkan atas Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, tanggal 22 Januari 1988, No. 158/1987 dan 0543.b/U/1987, sebagaimana tertera dalam buku pedoman Transliterasi Bahasa Arab (*A Guide Arabic Transliteration*), *INIS Fellow* 1992.

B. Konsonan

Daftar huruf bahasa Arab dan transliterasinya ke dalam huruf latin dapat dilihat pada halaman berikut:

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Ba	B	Be
ت	Ta	T	Te
ث	Śa	Ś	Es (dengan titik diatas)
ج	Jim	J	Je
ح	Ḥa	Ḥ	Ha (dengan titik dibawah)
خ	Kha	Kh	Ka dan Ha
د	Dal	D	De
ذ	Ẓal	Ẓ	Zet (dengan titik diatas)
ر	Ra	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	Es dan ye
ص	Ṣad	Ṣ	Es (dengan titik dibawah)
ض	Ḍad	Ḍ	De (dengan titik dibawah)
ط	Ṭa	Ṭ	Te (dengan titik dibawah)

ظ	Za	Z	Zet (dengan titik dibawah)
ع	`Ain	‘	Koma terbalik (diatas)
غ	Gain	G	Ge
ف	Fa	F	Ef
ق	Qaf	Q	Ki
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El
م	Mim	M	Em
ن	Nun	N	En
و	Wau	W	We
ه	Ha	H	Ha
ء	Hamzah	’	Apostrof
ي	Ya	Y	Ye

Hamzah (Á) yang terletak di awal kata mengikuti vokalnya tanpa diberi tanda apa pun. Jika ia terletak di Tengah atau di akhir, maka ditulis dengan tanda (’).

C. Vocal Panjang dan Diftong

Setiap penulisan bahasa Arab dalam bentuk vocal *fathah* ditulis dengan “a”, *kasrah* dengan “i”, *dlommah* dengan “u”, sedangkan bacaan panjang masing- masing ditulis dengan cara berikut:

Vocal (a) panjang = â misalnya قال menjadi qâla

Vocal (i) panjang = î misalnya قيل menjadi qîla

Vocal (u) panjang = û misalnya دُونِ menjadi dûna

Khusus untuk bacaan ya` nisbat, maka tidak boleh digantikan dengan “i”, melainkan tetap ditulis dengan “iy” agar dapat menggambarkan ya` nisbat diakhirnya. Begitu juga untuk suara diftong, wawu dan ya` setelah *fathah* ditulis dengan “aw” dan “ay”. Perhatikan contoh berikut:

Diftong (aw) = و misalnya قَوْلِ menjadi qawlun

Diftong (ay) = يَ misalnya خَيْرِ menjadi khayrun

D. Ta' marbûtah

Ta' Marbûtah ditransliterasikan dengan “t” berada di tengah kalimat, tetapi apabila ta' marbûtah tersebut berada diakhir kalimat, maka ditransliterasikan dengan menggunakan “h” misalnya الرِّسَالَةُ لِلْمُدَّرِّسَةِ menjadi *al-risalat li al-mudarrisah*, atau apabila berada di tengah tengah kalimat terdiri dari susunan *mudlaf* dan *mudlaf ilayh*, maka ditransliterasikan dengan menggunakan “t” yang disambungkan dengan kalimat berikutnya, misalnya فِي رَحْمَةِ اللَّهِ menjadi *fi rahmatillah*.

E. Kata Sandang dan Lafadz al-jalâlah

Kata sandang berupa “al” (ال) ditulis dengan huruf kecil, kecuali terletak di awal kalimat. Sedangkan “al” dalam lafadz jalâlah yang berada di tengah- tengah kalimat yang disandarkan (*idhafah*) maka dihilangkan. Perhatikan beberapa contoh berikut ini:

1. Al-Imâm Al-Bukhâriy mengatakan...
2. Al-Bukhâriy dalam muqaddimah kitabnya menjelaskan...
3. *Masyâ Allâh kâna wâ lam yasya lam yakun.*
4. *Billah azza wa jalla.*

F. Nama dan Kata Arab Terindonesiakan

Pada prinsipnya setiap kata yang berasal dari bahasa Arab harus ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi. Apabila kata tersebut merupakan nama Arab dari orang Indonesia atau bahasa Arab yang sudah terindonesiakan, tidak perlu ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi. Perhatikan contoh berikut:

“...Abdurrahman Wahid, mantan presiden RI keempat, dan Amin Rais, mantan ketua MPR pada masa yang sama, telah melakukan kesepakatan untuk menghapuskan nepotisme, kolusi dan korupsi dari muka bumi Indonesia dengan salah satu caranya melalui pengintensifan salat di berbagai kantor pemerintahan, namun ...”

Perhatikan penulisan nama “Abdurrahman Wahid”, “Amin Rais” dan kata “salat” ditulis dengan menggunakan tata cara penulisan bahasa Indonesia yang disesuaikan dengan penulisan namanya. Kata-kata tersebut sekalipun berasal dari bahasa Arab, namun ia berupa nama dari orang Indonesia dan telah terindonesiakan. Untuk itu, tidak ditulis dengan cara “Abd al-Rahman Wahid”, “Amin Rais”, dan bukan ditulis “shalât”.

DAFTAR ISI

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	i
BUKTI KONSULTASI.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
PENGESAHAN SKRIPSI	iv
MOTTO	v
KATA PENGANTAR.....	vi
PEDOMAN TRANSLITASI	viii
DAFTAR ISI.....	xiii
ABSTRAK	xv
ABSTRACT	xvi
مستخلص البحث.....	xvii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	8
E. Definisi Konseptual.....	9
F. Metode Penelitian.....	17
G. Penelitian Terdahulu	22
H. Sistematika Penulisan.....	33
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	35
A. Kesehatan Masyarakat	35

B. Asas <i>Salus Populi Suprema Lex Esto</i>	40
C. Teori Masalahah Mursalah Imam Malik.....	46
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	53
A. Arah Pengaturan Fiskal dan Kesehatan dalam Cukai Rokok.....	53
B. Disharmonisasi Pengaturan Fiskal dan Kesehatan dalam Cukai Rokok pada Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 Tentang Kesehatan Perspektif Asas <i>Salus Populi Suprema Lex Esto</i>	68
C. Pandangan Konsep <i>Maslahah Mursalah</i> Menurut Imam Malik terhadap Disharmonisasi Pengaturan Fiskal dan Kesehatan dalam Cukai Rokok	83
BAB IV PENUTUP	90
A. Kesimpulan	90
B. Saran.....	91
DAFTAR PUSTAKA	93
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	101

ABSTRAK

Nasywa Nur Azizah, 220203110059, 2026. **Disharmonisasi Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 dan Masalah Mursalah Tentang Fiskal Dan Kesehatan dalam Cukai Rokok**. Skripsi, Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah), Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Pembimbing Abdul Kadir, S.HI., M.H.

Kata Kunci: Cukai Rokok, Disharmonisasi Pengaturan, *Masalah Mursalah*.

Cukai Hasil Tembakau (CHT) merupakan pungutan negara dan menjadi salah satu sumber penerimaan negara terhadap barang yang pemakaiannya menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat atau lingkungan hidup serta konsumsinya perlu dikendalikan oleh negara. Namun, di tengah keterbatasan ruang fiskal dan meningkatnya kebutuhan pembiayaan program prioritas nasional, pemerintah memberikan keputusan untuk tidak menaikkan tarif pada tahun 2025 serta menunda kenaikan pada tahun 2026. Kondisi tersebut menimbulkan perdebatan terkait arah kebijakan pengendalian fiskal dan kesehatan di Indonesia.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis disharmonisasi Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 dan *masalah mursalah* tentang fiskal dan kesehatan dalam cukai rokok. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Kesehatan. Bahan hukum sekunder meliputi buku, literatur akademik, hasil penelitian, jurnal ilmiah, dan artikel. Adapun bahan hukum tersier yang digunakan meliputi kamus hukum dan ensiklopedia hukum. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui metode studi kepustakaan (*library research*), dilakukan secara yuridis kualitatif dengan cara menafsirkan, menelaah, serta mengaitkan norma hukum yang berlaku dengan konsep *masalah mursalah*.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengaturan fiskal dan kesehatan dalam cukai rokok di Indonesia menimbulkan disharmonisasi antara kepentingan penerimaan negara dan perlindungan kesehatan masyarakat. Cukai rokok belum optimal sebagai instrumen pengendalian konsumsi karena harga rokok masih relatif terjangkau dan aksesnya mudah. Kondisi ini menunjukkan bahwa kebijakan belum sepenuhnya sejalan dengan asas *Salus Populi Suprema Lex Esto*, yang menempatkan kesejahteraan rakyat sebagai hukum tertinggi, sehingga diperlukan integrasi kebijakan fiskal dan kesehatan yang lebih harmonis. Dari perspektif *masalah mursalah* kebijakan pemerintah itu tidak memenuhi kriteria *masalah*, karena manfaatnya tidak terdistribusi secara adil dan tidak benar-benar berpihak pada kepentingan umum.

ABSTRACT

Nasywa Nur Azizah, 220203110059, 2026. **Disharmony of Government Regulation Number 28 of 2024 and the Maslahah Mursalah Concerning Fiscal and Health in Cigarette Excise.** Thesis, Constitutional Law Study Program (*Siyasah*), Faculty of Sharia, Maulana Malik Ibrahim State Islamic University of Malang. Supervisor Abdul Kadir, S.HI., M.H

Keyword: Cigarette Excise, Disharmonization of Regulations, *Maslahah Mursalah*.

Tobacco Excise (CHT) is a state levy that serves as a source of state revenue for goods whose use has a negative impact on society or the environment, and whose consumption requires state control. However, amid limited fiscal space and the increasing need to finance national priority programs, the government decided not to increase the tariff in 2025 and postponed the increase until 2026. This situation has given rise to debate regarding the direction of fiscal and health control policies in Indonesia.

This study aims to analyze the disharmony of government regulation number 28 of 2024 and the *mursalah maslahah* regarding fiscal and health in cigarette excise. The type of research used is normative juridical legal research with a statutory approach and a conceptual approach. Primary legal materials include Law Number 39 of 2007 concerning Excise, Law Number 17 of 2023 concerning Health, and Government Regulation Number 28 of 2024 concerning Health. Secondary legal materials include books, academic literature, research results, scientific journals, and articles related to the research topic. Tertiary legal materials used include legal dictionaries and legal encyclopedias. The legal materials were collected through library research, while the legal materials were analyzed qualitatively by interpreting, analyzing, and linking applicable legal norms to the concept of *maslahah mursalah*.

The results of this study indicate that fiscal and health regulations in cigarette excise in Indonesia create disharmony between the interests of state revenue and public health protection. Cigarette excise is not optimal as an instrument for controlling consumption because cigarette prices are still relatively affordable and access is easy. This condition indicates that the policy is not fully aligned with the principle of *Salus Populi Suprema Lex Esto*, which places the welfare of the people as the highest law, so that a more harmonious integration of fiscal and health policies is needed. From the perspective of *maslahah mursalah*, the government policy does not meet the criteria of *maslahah*, because its benefits are not distributed fairly and do not truly support the public interest.

مستخلص البحث

نسوا نور عزيزة، 220203110059، 2026. عدم توافق اللائحة الحكومية رقم 28 لسنة 2024 مع المصلحة المرشالية المتعلقة بالضرائب المالية والصحية على السجائر. أطروحة البكالوريوس، برنامج دراسة القانون الدستوري (سياسة)، كلية الشريعة، جامعة مولانا مالك إبراهيم الإسلامية في مالانغ. المشرف: عبد القادر، الماجستير.

الكلمات المفتاحية: ضريبة السجائر، عدم تناسق اللوائح، مشاكل مورل

ضريبة التبغ هي ضريبة حكومية تُستخدم كمصدر لإيرادات الدولة مقابل سلع يُؤثر استخدامها سلبًا على المجتمع أو البيئة، ويتطلب استهلاكها رقابة حكومية. مع ذلك، ونظرًا لمحدودية الموارد المالية وتزايد الحاجة إلى تمويل البرامج الوطنية ذات الأولوية، قررت الحكومة عدم زيادة هذه الضريبة في عام 2025 وتأجيل الزيادة إلى عام 2026. وقد أثار هذا الوضع جدلاً حول توجهات سياسات الرقابة المالية والصحية في إندونيسيا.

تهدف هذه الدراسة إلى تحليل عدم التوافق بين اللائحة الحكومية رقم 28 لسنة 2024 والمرسلة، المصلحة فيما يتعلق بالضرائب المالية والصحية على السجائر. ويعتمد البحث على المنهج القانوني المعياري مع منهج تشريعي ومنهج مفاهيمي. وتشمل المصادر القانونية الأساسية القانون رقم 39 لسنة 2007 بشأن الضرائب، والقانون رقم 17 لسنة 2023 بشأن الصحة، واللائحة الحكومية رقم 28 لسنة 2024 بشأن الصحة. تشمل المصادر القانونية الثانوية الكتب، والمؤلفات الأكاديمية، ونتائج البحوث، والمجلات العلمية، والمقالات المتعلقة بموضوع البحث. أما المصادر القانونية من الدرجة الثالثة فتشمل القواميس والموسوعات القانونية. جُمعت المصادر القانونية من خلال البحث في المكتبات، وخضعت لتحليل نوعي عبر تفسير وتحليل وربط القواعد القانونية ذات الصلة بمفهوم المصلحة المرسل.

تشير نتائج هذه الدراسة إلى أن اللوائح المالية والصحية المتعلقة بضريبة التبغ في إندونيسيا تُحدث تضاربًا بين مصالح إيرادات الدولة وحماية الصحة العامة. فضريبة التبغ ليست الأداة الأمثل للتحكم في الاستهلاك نظرًا لانخفاض أسعار السجائر نسبيًا وسهولة الحصول عليها. وهذا يدل على أن السياسة لا تتوافق تمامًا مع مبدأ "سلامة الشعب هي القانون الأسمى"، مما يستدعي تكاملًا أكثر انسجامًا بين السياسات المالية والصحية. ومن منظور المصلحة العامة، لا تفي سياسة الحكومة بمعايير المصلحة، لأن فوائدها لا تُوزع بشكل عادل ولا تدعم المصلحة العامة دعمًا حقيقيًا.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Cukai rokok atau Cukai Hasil Tembakau (CHT) merupakan salah satu instrumen kebijakan fiskal yang memiliki peran strategis dalam sistem penerimaan negara di Indonesia.¹ Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai menegaskan bahwa barang-barang tertentu yang dikonsumsi masyarakat dapat dikenakan cukai apabila pemakaiannya menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat atau lingkungan hidup.² Secara operasional, kebijakan cukai pada dasarnya dirancang untuk membatasi konsumsi barang yang berisiko sekaligus mendukung stabilitas fiskal negara.³

Sektor hasil tembakau memberikan kontribusi yang sangat signifikan terhadap penerimaan negara. Data Kementerian Keuangan menunjukkan bahwa penerimaan Cukai Hasil Tembakau (CHT) pada periode Januari–Juli 2025 mencapai sekitar Rp121,98 triliun atau meningkat sebesar 9,6% dibandingkan periode yang sama pada

¹ Frederic Kornelius Marbun, “KEBIJAKAN CUKAI ROKOK SEBAGAI INSTRUMEN FISKAL: STUDI KUALITATIF TENTANG DAMPAK KONSUMSI DAN PENERIMAAN NEGARA DI INDONESIA,” *Jurnal Ilmu Administrasi Dan Studi Kebijakan (JIASK)* 7 (2025), <https://doi.org/10.48093/jiask.v7i2.251>.

² Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 105 tentang Cukai.

³ Mahrus Amin, “PERSPEKTIF MASLAHAH TERHADAP KEBIJAKAN TENTANG CUKAI DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 39 TAHUN 2007,” *Skripsi Thesis, UIN SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA*, 2024, 2, <http://digilib.uin-suka.ac.id/id/eprint/69653>.

tahun sebelumnya yang sebesar Rp111,23 triliun. Secara keseluruhan, total penerimaan cukai pada periode tersebut mencapai Rp126,85 triliun atau sekitar 51,95% dari target APBN sebesar Rp244,2 triliun, dengan sekitar 96,1% di antaranya bersumber dari CHT.⁴ Data tersebut menunjukkan bahwa sektor tembakau masih menjadi salah satu penopang utama penerimaan negara dari sektor cukai.

Pada periode 2020 hingga 2024, Pemerintah Indonesia secara berkelanjutan menaikkan tarif Cukai Hasil Tembakau (CHT) dengan rata-rata peningkatan sekitar 10-12% setiap tahun.⁵ Kebijakan ini dilakukan sebagai bagian dari strategi pengendalian konsumsi rokok, terutama di kalangan anak-anak dan kelompok rentan, sekaligus untuk meningkatkan penerimaan negara. Kebijakan tersebut juga sejalan dengan target Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024, yang menetapkan penurunan prevalensi perokok anak usia 10–18 tahun menjadi 8,7% sebagai salah satu indikator kinerja pembangunan sektor kesehatan.⁶

Pemerintah untuk pertama kalinya juga menerapkan kebijakan Cukai Hasil Tembakau (CHT) secara tahun jamak (*multiyears*) pada periode 2023-2024 melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 191 Tahun 2022 yang mengatur tarif cukai sigaret, cerutu, rokok daun/klobot, serta tembakau iris, dan Peraturan Menteri

⁴ muc consulting, *Penerimaan Cukai Rokok Tembus Rp121,9 T, Tumbuh 9,6%*, t.t., diakses 25 November 2025, <https://muc.co.id/id/article/penerimaan-cukai-rokok-tembus-rp1219-t-tumbuh-96>.

⁵ Mae, “Berhenti di 2025, Ini Sejarah Kenaikan Cukai Rokok dalam 15 Tahun,” *CNBC Indonesia*, t.t., diakses 25 Februari 2026, <https://www.cnbcindonesia.com/research/20250926153322-128-670535/berhenti-di-2025-ini-sejarah-kenaikan-cukai-rokok-dalam-15-tahun>.

⁶ Chalista Eka Agustin dkk., “ANALISIS KEBIJAKAN KENAIKAN TARIF CUKAI HASIL TEMBAKAU (CHT) TERHADAP PENDAPATAN NEGARA TAHUN 2024,” *Jurnal Ekonomi, Bisnis Dan Sosial* 3, no. 2 (2025): 49, <https://jurnal.uwp.ac.id/FEB/index.php/jebs/article/view/569>.

Keuangan Nomor 192 Tahun 2022 yang mengatur tarif cukai rokok elektronik. Kebijakan *multiyears* ini pada awalnya dimaksudkan untuk memberikan kepastian kebijakan bagi industri sekaligus menjaga arah pengendalian konsumsi tembakau secara berkelanjutan.

Pada tahun 2025 pemerintah memutuskan untuk tidak menaikkan tarif CHT dan menunda kenaikan hingga tahun 2026. Keputusan ini diambil di tengah keterbatasan ruang fiskal serta meningkatnya kebutuhan pembiayaan berbagai program prioritas pemerintah.⁷ Keputusan untuk tidak menaikkan tarif cukai merupakan kebijakan yang relatif jarang dilakukan, karena dalam kurun waktu sekitar lima belas tahun terakhir kebijakan tersebut hanya terjadi pada tahun 2014, 2019, 2025, dan 2026.⁸

Kebijakan *multiyear* yang kini tidak lagi dilakukan dipandang sebagai langkah mundur bagi upaya pengendalian konsumsi rokok. Penundaan kenaikan tarif cukai juga dinilai berpotensi melemahkan fungsi pengendalian konsumsi rokok. Tanpa adanya penyesuaian tarif, harga rokok relatif tetap terjangkau sehingga akses masyarakat terhadap produk tembakau tidak mengalami hambatan yang signifikan. Kondisi ini dapat mempengaruhi efektivitas kebijakan pengendalian tembakau yang selama ini mengandalkan instrumen harga melalui kenaikan cukai.⁹

⁷ CISDI Secretariat, “Policy Paper Kebijakan Cukai Tembakau Tahun Jamak di Tujuh Negara: Dampak Positif dan Pembelajaran untuk Indonesia,” 2025, 4, <https://cisdi.org/riset-dan-publikasi/publikasi/dokumen/policy-paper-kebijakan-cukai-tembakau-tahun-jamak-di-tujuh-negara>.

⁸ Mae, “Berhenti di 2025, Ini Sejarah Kenaikan Cukai Rokok dalam 15 Tahun.”

⁹ Anandya Khairunnisa, “Kepada Menkeu Purbaya: Cukai Rokok untuk Pengendalian Konsumsi, Sudah Saatnya Memahalkan Harga Rokok,” *Siaran Pers*, diakses 25 November 2025, <https://cisdi.org/siaran-pers/kepada-menkeu-purbaya>.

Prevalensi perokok di Indonesia saat ini berada di posisi kelima dengan persentase perokok sebanyak 38,7%.¹⁰ Data Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) menunjukkan bahwa Indonesia tergolong sebagai salah satu negara dengan tingkat prevalensi perokok tertinggi secara global. Tingkat prevalensi merokok berpotensi naik hingga mencapai 37,5 persen pada tahun 2025. Direktur Penanggulangan Penyakit Tidak Menular Kementerian Kesehatan, dr. Siti Nadia Tarmizi, M.Epid, menyatakan bahwa paparan produk tembakau terhadap anak-anak kini semakin memprihatinkan.¹¹ Sekitar 25% kasus penyakit jantung pada laki-laki berkaitan dengan kebiasaan merokok, demikian pula sekitar 25% kejadian stroke iskemik pada laki-laki yang dipicu oleh perilaku tersebut.

Bahkan, sebanyak 71% penderita penyakit kardiovaskular tercatat merupakan perokok. Selain itu, riwayat merokok ditemukan pada sekitar 64% pasien Penyakit Paru Obstruktif Kronis (PPOK). Pada kasus kanker paru, sebanyak 83,3% penderitanya merupakan perokok, dengan tingkat risiko terkena kanker paru mencapai 8,9 kali lebih tinggi dibandingkan individu yang tidak merokok.¹² Kondisi ini dapat memperberat beban biaya kesehatan masyarakat yang dikeluarkan negara untuk menanggung

¹⁰ Sirojul Khafid, *Persentase Perokok di Indonesia Terbanyak Kelima di Dunia*, t.t., diakses 5 November 2025, <https://news.harianjogja.com/read/2025/04/19/500/1210181/persentase-perokok-di-indonesia-terbanyak-kelima-di-dunia>.

¹¹ Devandra Abi Prasetyo, “300 Ribu Nyawa Hilang Setiap Tahunnya jika Pemerintah Tidak Lakukan Ini,” *detikHealth*, t.t., diakses 5 Desember 2025, <https://health.detik.com/berita-detikhealth/d-7748956/300-ribu-nyawa-hilang-setiap-tahunnya-jika-pemerintah-tidak-lakukan-ini>.

¹² Suara Muhammadiyah, “Dorong Kenaikan Cukai Rokok untuk Mengurangi Konsumsi di Masyarakat,” *Suara Muhammadiyah*, t.t., diakses 25 Februari 2026, <https://www.suaramuhammadiyah.id/read/dorong-kenaikan-cukai-rokok-untuk-mengurangi-konsumsi-di-masyarakat>.

penyakit akibat merokok sekaligus menambah tekanan terhadap perekonomian nasional.¹³

Upaya pengendalian konsumsi rokok sebenarnya telah diatur dalam kebijakan kesehatan nasional, khususnya melalui Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Kesehatan sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan.¹⁴ Pasal 429 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 menegaskan bahwa

“Produksi, peredaran, dan penggunaan zat adiktif diarahkan agar tidak mengganggu dan membahayakan kesehatan perseorangan, keluarga, masyarakat, dan lingkungan.”¹⁵

Selanjutnya Pasal 430 menegaskan,

“Penyelenggaraan pengamanan zat adiktif berupa produk tembakau dan rokok elektronik bertujuan untuk menurunkan prevalensi perokok dan perokok pemula; menurunkan angka kesakitan dan kematian akibat dampak merokok; meningkatkan kesadaran dan kewaspadaan masyarakat terhadap bahaya merokok dan manfaat hidup tanpa merokok; melindungi kesejahteraan perseorangan, keluarga, masyarakat, dan lingkungan dari bahaya konsumsi dan/atau paparan zat adiktif berupa produk tembakau dan rokok elektronik yang menyebabkan dampak buruk kesehatan, ekonomi, dan lingkungan; dan mendorong dan menggerakkan masyarakat untuk aktif terlibat dalam upaya pengendalian produk tembakau dan rokok elektronik.”¹⁶

Beberapa pasal tersebut memberikan peringatan dan edukasi publik melalui peraturan yang jelas serta mempertegas bahwa kebijakan tembakau berada dalam kerangka perlindungan kesehatan masyarakat. Meskipun demikian, dalam praktiknya

¹³ Suara Muhammadiyah, “Dorong Kenaikan Cukai Rokok untuk Mengurangi Konsumsi di Masyarakat.”

¹⁴ Siti Sarah Solihat dan Gunadi Gunadi, “Urgensi Kebijakan Kenaikan Tarif Cukai Rokok Elektrik di Indonesia,” *Owner* 7, no. 3 (2023): 2389–400, <https://doi.org/10.33395/owner.v7i3.1480>.

¹⁵ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 135 tentang Kesehatan.

¹⁶ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 135 tentang Kesehatan.

masih terdapat ketidakharmonisan antara pengaturan fiskal dan kesehatan dalam cukai rokok. Pengaturan fiskal cenderung menekankan pada optimalisasi penerimaan negara dari sektor cukai dengan mempertimbangkan stabilitas industri tembakau dan penyerapan tenaga kerja. Sebaliknya, kebijakan kesehatan menekankan pengendalian zat adiktif guna menurunkan tingkat konsumsi rokok dan melindungi kesehatan masyarakat.

Disharmonisasi juga tercermin dalam beberapa pasal yang sebagian besar seharusnya dapat segera diimplementasikan, namun, dalam praktiknya, pengaturan cukai rokok dipengaruhi oleh pertimbangan stabilitas industri hasil tembakau, perlindungan tenaga kerja, dan kontribusi sektor tembakau terhadap penerimaan negara. Akibatnya, terjadi penundaan kebijakan pengendalian yang berdampak langsung pada konsumsi rokok. Ketidakharmonisan tersebut menunjukkan adanya dilema kebijakan bagi pemerintah, yaitu antara mempertahankan kontribusi sektor tembakau terhadap penerimaan negara dalam jangka pendek dan mencapai tujuan perlindungan kesehatan masyarakat dalam jangka panjang. Tanpa koordinasi dan penyelarasan yang kuat antara pengaturan fiskal dan kesehatan, kebijakan cukai berpotensi kehilangan fungsi gandanya, yaitu sebagai instrumen penerimaan negara sekaligus sebagai alat pengendalian konsumsi rokok.¹⁷

¹⁷ Marbun, "KEBIJAKAN CUKAI ROKOK SEBAGAI INSTRUMEN FISKAL: STUDI KUALITATIF TENTANG DAMPAK KONSUMSI DAN PENERIMAAN NEGARA DI INDONESIA," 172.

Dalam perspektif *masalah mursalah*, kebijakan publik seharusnya berorientasi pada tercapainya kemaslahatan umum (*al-mashlahah al-'ammah*) dan mencegah kemudharatan (*mafsadah*). *Maslahah mursalah* sebagai salah satu metode istinbath hukum Islam menekankan pentingnya pertimbangan kemanfaatan yang tidak bertentangan dengan prinsip syariat.¹⁸ Kebijakan seorang pemimpin seharusnya disusun dengan berlandaskan pertimbangan *masalah mursalah*, karena setiap keputusan perlu dilihat secara seimbang, dari sisi kemaslahatan umum dan kemudharatan yang ditimbulkan. Pertimbangan yang membawa manfaat lebih besar bagi masyarakat dapat menjadi acuan dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat.¹⁹

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini penting untuk memastikan bahwa pengaturan fiskal tidak berjalan terpisah dari pengaturan kesehatan, melainkan menjadi instrumen yang konsisten dengan tujuan menjaga penerimaan negara dan pengendalian konsumsi produk tembakau sebagaimana mandat Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2024.

¹⁸ Prahasti Suyaman, "Maslahah Mursalah sebagai Salah Satu Metode Istinbath," *KRTHA BHAYANGKARA* 18, no. 2 (2025): 417–29, <https://doi.org/10.31599/krtha.v18i2.2692>.

¹⁹ Abdul Haq dkk., *Formulasi Nalar Fiqh*, Jilid 1 (Kediri: Kaki Lima Lirboy, 2005).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas maka permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pengaturan fiskal dan kesehatan dalam cukai rokok di Indonesia menurut Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Kesehatan?
2. Bagaimana pengaturan fiskal dan kesehatan dalam cukai rokok berdasarkan perspektif *mashalah mursalah*?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

1. Mengetahui dan menganalisis pengaturan fiskal dan kesehatan dalam cukai rokok di Indonesia menurut Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024.
2. Menganalisis pengaturan fiskal dan kesehatan dalam cukai rokok berdasarkan perspektif *mashalah mursalah*.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari penelitian ini yaitu diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum, khususnya dalam kajian hukum tata negara dan kebijakan publik yang berkaitan dengan pengaturan cukai rokok di Indonesia. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat

memperkaya kajian akademik mengenai hubungan antara pengaturan fiskal dan kesehatan, terutama yang berkaitan dengan cukai rokok. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai konsep disharmonisasi peraturan perundang-undangan dalam kebijakan publik, serta memberikan perspektif *maslahah mursalah* dalam menilai kebijakan negara yang berkaitan dengan perlindungan kesehatan masyarakat.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini yaitu diharapkan dapat memberikan masukan bagi pembuat kebijakan, khususnya Kementerian Keuangan, Kementerian Kesehatan, dalam memperkuat koordinasi dan penyelarasan regulasi terkait pelaksanaan cukai hasil tembakau. Temuan penelitian ini diharapkan dapat membantu memastikan bahwa kebijakan cukai tidak hanya berfungsi sebagai instrumen penerimaan negara, tetapi juga efektif sebagai alat pengendalian konsumsi produk berisiko bagi kesehatan. Selain itu, penelitian ini dapat menjadi rujukan akademik dan hukum bagi penelitian lanjutan mengenai harmonisasi kebijakan fiskal dan kesehatan.

E. Definisi Konseptual

1. Disharmonisasi Peraturan Perundang-Undangan

Disharmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan suatu keadaan di mana terdapat dua atau lebih ketentuan hukum yang mengatur substansi yang sama, namun menunjukkan ketidaksesuaian atau inkonsistensi dalam aspek teknis maupun

pengaturannya.²⁰ Menurut Sidharta, permasalahan disharmonisasi dalam peraturan perundang-undangan, dapat dikategorikan ke dalam beberapa bentuk, antara lain:²¹

- a. Permasalahan disharmonisasi dalam konteks inkonsistensi terkait format peraturan, yaitu ketika peraturan yang memiliki hierarki lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang berada pada hierarki lebih tinggi.
- b. Permasalahan disharmonisasi dalam konteks inkonsistensi terkait waktu, yaitu ketika beberapa peraturan yang setara secara hierarki berlaku pada waktu berbeda, atau ketika salah satu peraturan memiliki substansi yang lebih umum dibandingkan peraturan lainnya yang sejajar secara hierarki.
- c. Permasalahan disharmonisasi dalam konteks inkonsistensi horizontal terkait substansi, yaitu adanya perbedaan atau ketidaksesuaian di dalam isi peraturan yang sama.
- d. Permasalahan disharmonisasi dalam konteks ketidaksesuaian antara sumber hukum formal yang berbeda, misalnya antara undang-undang dengan putusan hakim, atau antara undang-undang dan praktik kebiasaan.

Menurut Hastuti, disharmonisasi peraturan perundang-undangan dapat menimbulkan beberapa akibat, antara lain:²²

²⁰ Rizal Irvan Amin dan Achmad, "MENGURAI PERMASALAHAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA," *Res Publica* 4, no. 2 (2020), <https://jurnal.uns.ac.id/respublica/article/view/45710>.

²¹ Nur Kemala Putri dkk., "Disharmonisasi Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia Antara Bentuk Penyebab dan Solusi," *Wathan: Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora* 1, no. 1 (2024): 55–63, <https://doi.org/10.71153/wathan.v1i1.17>.

²² Evi Hastuti dkk., "PENYELESAIAN DISHARMONI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN MELALUI MEDIASI," *Gorontalo Law Review* 3, no. 2 (2020), <https://doi.org/10.32662/golrev.v3i2.983>.

- a. Munculnya perbedaan penafsiran dalam proses pelaksanaan peraturan.
- b. Timbulnya ketidakpastian hukum dalam praktik penyelenggaraan hukum.
- c. Pelaksanaan peraturan perundang-undangan menjadi tidak efektif dan tidak efisien.
- d. Terjadinya disfungsi hukum, yaitu kondisi ketika hukum tidak mampu menjalankan fungsinya sebagai pedoman perilaku, alat pengendalian sosial, sarana penyelesaian sengketa, maupun instrumen perubahan sosial secara tertib dan teratur.

2. Pengaturan Fiskal

Pengaturan fiskal merupakan seperangkat kebijakan yang berkaitan dengan pengelolaan dan penggunaan pendapatan negara guna mencapai tujuan ekonomi.²³ Pengaturan fiskal dapat dipahami sebagai upaya penyesuaian terhadap penerimaan dan pengeluaran pemerintah yang dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dengan tujuan menciptakan stabilitas ekonomi serta mendorong pertumbuhan dan pembangunan ekonomi sesuai dengan arah yang telah ditetapkan dalam rencana pembangunan nasional.²⁴

²³ Eko Suprayitno, *Ekonomi Islam Pendekatan Ekonomi Makro Islam dan Konvensional* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2005), 159.

²⁴ Wayan Sudirman, *Kebijakan Fiskal dan Moneter: Teori dan Empirikal* (Jakarta: Prenada Media Group, 2017), 126.

Pengaturan fiskal memiliki 2 (dua) karakter utama, yaitu:²⁵

- a. Fiskal Ekspansif, dilaksanakan melalui peningkatan belanja pemerintah, penambahan transfer atau subsidi, serta pengurangan beban pajak. Umumnya diterapkan ketika kondisi ekonomi mengalami perlambatan, tingkat pengangguran meningkat, serta masyarakat memerlukan dorongan atau stimulus untuk meningkatkan aktivitas ekonomi.
- b. Fiskal Kontraktif, diterapkan dengan cara meneka pengeluaran pemerintah, mengurangi pemberian transfer atau subsidi, serta meningkatkan pemungutan pajak. Umumnya diberlakukan ketika perekonomian mengalami kondisi terlalu panas (*overheating*), tingkat inflasi meningkat, serta terdapat risiko peningkatan utang yang semakin tinggi.
- c. Fiskal Netral, digunakan ketika kondisi perekonomian berada dalam keadaan stabil, sehingga pengeluaran dan pendapatan negara dapat dikelola secara seimbang.²⁶

3. Pengaturan Kesehatan

Pengaturan kesehatan merupakan seperangkat norma, kebijakan, dan peraturan perundang-undangan yang disusun oleh negara untuk memastikan terpenuhinya hak atas kesehatan, perlindungan dari risiko penyakit, serta tercapainya derajat kesehatan

²⁵ Fauziah Aqmarina dan Imahda Khoiri Furqon, "Peran Pajak sebagai Instrumen Kebijakan Fiskal dalam Mengantisipasi Krisis Ekonomi pada Masa Pandemi Covid-19," *FINANSIA : Jurnal Akuntansi dan Perbankan Syariah* 3, no. 2 (2020): 260, <https://doi.org/10.32332/finansia.v3i2.2507>.

²⁶ KPU, "Kebijakan Fiskal: Pengertian, Jenis, Instrumen, dan Peran Pentingnya dalam Stabilitas Ekonomi Nasional," *kpu.go.id*, t.t., diakses 11 Maret 2026, https://kab-pegununganbintang.kpu.go.id/blog/read/9035_kebijakan-fiskal-pengertian-jenis-instrumen-dan-peran-pentingnya-dalam-stabilitas-ekonomi-nasional.

yang setinggi-tingginya.²⁷ Pengaturan kesehatan ditegaskan melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023, ketentuan ini kemudian diperkuat melalui Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024, yang menegaskan bahwa pengamanan zat adiktif diarahkan pada upaya pencegahan penyakit, penurunan prevalensi merokok, serta perlindungan kelompok rentan, khususnya anak dan remaja.

4. Cukai Rokok

Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai,

*“cukai adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan dalam undang-undang.”*²⁸

Selanjutnya, Pasal 2 menegaskan

“barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik:

- a. Konsumsinya perlu dikendalikan;*
- b. Penredarannya perlu diawasi;*
- c. Pemakaiannya dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat atau lingkungan hidup; atau*
- d. Pemakaiannya perlu pembebanan pungutan negara demi keadilan demi keadilan dan keseimbangan.”*²⁹

Selanjutnya, Pasal 14 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan yang mengubah ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai, menegaskan bahwa

“cukai dikenakan terhadap barang kena cukai yang terdiri atas:

²⁷ Loungedc, *Kebijakan Kesehatan: Panduan Lengkap Memahami Konsep, Tujuan, Jenis, Implementasi, dan Dampaknya bagi Kesejahteraan Masyarakat*, t.t., diakses 8 November 2025, <https://loungedc.com/kebijakan-kesehatan-adalah-strategi-pemerintah/>.

²⁸ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 105 tentang Cukai.

²⁹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 105 tentang Cukai.

- 1) *Etil alkohol atau etanol, dengan tidak mengindahkan bahan yang digunakan dan proses pembuatannya;*
- 2) *Minuman yang mengandung etil alkohol dalam kadar berapa pun, dengan tidak mengindahkan bahan yang digunakan dan proses pembuatannya, termasuk konsentrat yang mengandung etil alkohol; dan*
- 3) *Hasil tembakau, yang meliputi sigaret, cerutu, rokok daun, tembakau iris, rokok elektrik, dan hasil pengolahan tembakau lainnya, dengan tidak mengindahkan digunakan atau tidak bahan pengganti atau bahan pembantu dalam pembuatannya.*”³⁰

Hasil tembakau mencakup berbagai produk, antara lain sigaret, cerutu, rokok daun, tembakau iris, serta bentuk olahan tembakau lainnya. Sigaret merupakan produk tembakau yang dibuat dari tembakau rajangan yang dibungkus dengan kertas dan dibentuk melalui proses pelintingan, tanpa memperhatikan ada atau tidaknya penggunaan bahan pengganti maupun bahan tambahan dalam proses pembuatannya. Berdasarkan karakteristiknya, sigaret diklasifikasikan ke dalam tiga jenis, yaitu sigaret kretek, sigaret putih, dan sigaret kelembak kemenyan.

Menurut Sutedi, sigaret kretek merupakan jenis sigaret yang dalam proses produksinya dicampur dengan cengkih atau bagian dari cengkih, baik yang asli maupun tiruan, tanpa memperhitungkan kadar campurannya. Sebaliknya, sigaret putih adalah sigaret yang dibuat tanpa penambahan cengkih, kelembak, ataupun kemenyan.³¹ Ditinjau dari cara pembuatannya, baik sigaret kretek maupun sigaret putih dikelompokkan menjadi 7, yaitu Sigaret Kretek Mesin (SKM), Sigaret Kretek Tangan

³⁰ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 105 tentang Cukai.

³¹ Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Kepabeanan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), 143.

(SKT), Sigaret Kretek Tangan Filter (SKTF), Sigaret Putih Mesin (SPM), Sigaret Putih Tangan (SPT), Sigaret Putih Tangan Filter (SPTF).³²

Sigaret klembak kemenyan merupakan jenis sigaret yang dalam proses pembuatannya dicampur dengan klembak dan/atau kemenyan, baik yang asli maupun tiruan, tanpa memperhitungkan kadar campurannya. Contoh sigaret klembak kemenyan antara lain merek Gombong, Siluman, dan sejenisnya. Cerutu adalah produk hasil tembakau yang dibuat dari lembaran daun tembakau, baik yang diiris maupun tidak, yang digulung dengan daun tembakau sedemikian rupa untuk digunakan, tanpa memperhatikan ada atau tidaknya bahan pengganti maupun bahan tambahan dalam proses pembuatannya.

Berdasarkan penjelasan Sutedi, rokok daun merupakan produk hasil tembakau yang dibuat menggunakan daun nipah, daun jagung (klobot), atau bahan sejenis, yang dilinting untuk digunakan, tanpa memperhatikan ada atau tidaknya bahan pengganti maupun bahan tambahan dalam proses pembuatannya. Sementara itu, tembakau iris adalah hasil tembakau yang berasal dari daun tembakau yang dirajang untuk digunakan, juga tanpa mempertimbangkan penggunaan bahan pengganti atau bahan pembantu dalam pembuatannya. Adapun kategori hasil pengolahan tembakau lainnya mencakup produk tembakau yang dibuat dari daun tembakau di luar jenis-jenis yang telah disebut sebelumnya, yang diolah dengan metode berbeda mengikuti

³² Kementrian Keuangan, "Informasi Cukai," *Lampung Bea Cukai*, t.t., diakses 17 Januari 2026, <https://lampung.beacukai.go.id/mandatory/informasi-cukai.html>.

perkembangan teknologi dan preferensi konsumen, tanpa memperhatikan penggunaan bahan pengganti maupun bahan tambahan dalam proses produksinya.³³

Rokok elektrik merupakan salah satu jenis hasil tembakau yang berbentuk cair, padat, atau bentuk lainnya, yang diperoleh melalui proses pengolahan daun tembakau dengan metode ekstraksi maupun teknik lain sesuai perkembangan teknologi dan preferensi konsumen. Dalam proses pembuatannya, tidak dipersoalkan adanya bahan pengganti atau bahan tambahan yang digunakan. Produk ini disediakan bagi konsumen akhir dalam kemasan eceran dan dikonsumsi dengan cara dipanaskan menggunakan perangkat elektrik, kemudian uap yang dihasilkan dihisap oleh pengguna.

Rokok elektrik dibagi menjadi 3 (tiga) jenis, yaitu Rokok Elektrik Padat, Rokok Elektrik Cair Sistem Terbuka, Rokok Elektrik Cair Sistem Tertutup. Rokok Elektrik Padat adalah produk hasil tembakau berbentuk padatan yang diperoleh melalui pengolahan daun tembakau dengan metode ekstraksi atau teknik lain sesuai perkembangan teknologi dan preferensi konsumen. Dalam proses produksinya, tidak dipermasalahkan penggunaan bahan pengganti maupun bahan tambahan. Produk ini dipasarkan kepada konsumen akhir dalam kemasan eceran dan digunakan dengan cara dipanaskan melalui perangkat elektrik, kemudian uapnya dihisap.

Rokok Elektrik Cair Sistem Terbuka merupakan hasil tembakau dalam bentuk cairan yang dihasilkan dari pengolahan daun tembakau melalui proses ekstraksi atau metode lain yang mengikuti perkembangan teknologi serta selera konsumen.

³³ Sutedi, *Aspek Hukum Kepabeanaan*, 144.

Penggunaan bahan pengganti atau bahan tambahan dalam pembuatannya tidak menjadi faktor penentu. Produk ini dijual dalam kemasan eceran untuk konsumen akhir dan dikonsumsi dengan cara dipanaskan menggunakan alat pemanas elektrik sebelum uapnya dihirup.

Rokok Elektrik Cair Sistem Tertutup adalah produk hasil tembakau berbentuk cairan yang diolah dari daun tembakau melalui ekstraksi atau metode lain sesuai perkembangan teknologi dan preferensi konsumen, tanpa mempermasalahkan keberadaan bahan pengganti atau bahan tambahan. Cairan tersebut terintegrasi dalam suatu perangkat atau wadah yang menyatu dan tidak dapat diisi ulang. Produk ini disediakan dalam kemasan eceran bagi konsumen akhir dan hanya dapat digunakan dengan alat pemanas elektrik khusus untuk menghasilkan uap yang kemudian dihisap.³⁴

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, di mana hukum dipahami sebagai aturan tertulis dalam peraturan perundang-undangan atau sebagai norma yang menjadi pedoman bagi perilaku manusia.³⁵ Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum normatif dilakukan dengan mengkaji bahan pustaka yang terdiri atas

³⁴ Kementrian Keuangan, “Informasi Cukai.”

³⁵ Muslan Abdurrahman, *Sosiologi dan Metode Penelitian Hukum* (Malang: UMM Press, 2009), 94.

bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, guna menemukan asas hukum, konsep hukum, serta aturan yang relevan untuk menjawab permasalahan penelitian.³⁶

Penelitian hukum normatif dilakukan dengan menelaah bahan hukum yang berkaitan dengan pengaturan fiskal dan kesehatan dalam cukai rokok. Pendekatan ini digunakan untuk menilai sejauh mana terjadi disharmonisasi norma antara fiskal dan kebijakan kesehatan, kemudian penulis mengidentifikasi kelemahan yang menyebabkan terjadinya disharmonisasi antara fiskal sebagai sumber penerimaan negara dengan kesehatan dalam pengendalian konsumsi tembakau, serta bagaimana harmonisasinya dapat diwujudkan berdasarkan prinsip *masalah mursalah*.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian adalah cara yang digunakan untuk melaksanakan penelitian sehingga informasi dari berbagai sisi dapat diperoleh guna menjawab permasalahan yang diteliti.³⁷ Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif dapat dilakukan melalui lima pendekatan, yaitu: pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).³⁸ Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan hukum, yaitu:

³⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (UI Press, 1986), 52.

³⁷ Suharismi Arikunto, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek* (Jakarta: PT. Rieneka Cipta, 2022), 23.

³⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi* (Jakarta: Prenada Media Group, 2019), 93.

a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah secara sistematis seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian.³⁹ Dalam hal ini, analisis difokuskan pada pengaturan kebijakan fiskal dan kebijakan kesehatan yang berkaitan dengan cukai hasil tembakau, meliputi:

- 1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai.
- 2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Kesehatan.

Pendekatan ini digunakan untuk mengidentifikasi norma, struktur pengaturan, dan potensi disharmonisasi antar regulasi tersebut.

b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu metode pendekatan yang dilakukan dengan merujuk pada berbagai konsep, asas, serta teori hukum yang berkembang dalam kajian ilmu hukum.⁴⁰ Melalui metode pendekatan konseptual ini, peneliti menganalisis konsep hukum dan teori yang relevan dengan penelitian sekaligus menilai bagaimana konsep dan teori tersebut dapat diterapkan untuk memberikan solusi terhadap permasalahan disharmonisasi antara kebijakan fiskal dan kebijakan kesehatan dalam pengaturan cukai hasil tembakau.

³⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), 139.

⁴⁰ Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, 92.

3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan sumber hukum yang bersifat mengikat dan menjadi dasar utama penelitian,⁴¹ diantaranya:

- 1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai.
- 2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Kesehatan.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder digunakan untuk memberikan pemahaman terhadap bahan hukum primer,⁴² meliputi literatur akademik, hasil penelitian, jurnal ilmiah, dan artikel yang berkaitan dengan topik penelitian.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier berfungsi sebagai sumber penunjang untuk penelusuran konsep dan istilah yang digunakan dalam penelitian,⁴³ seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia, sumber resmi dari pemerintah.

⁴¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995), 13.

⁴² Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 119.

⁴³ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram: Mataram University Press, 2020), 62.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*),⁴⁴ yaitu dengan cara menelusuri berbagai sumber hukum tertulis, baik cetak maupun elektronik. Langkah-langkahnya meliputi pengumpulan data yang mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tersier terkait kebijakan cukai dan kesehatan, penelusuran literatur ilmiah, serta analisis laporan resmi pemerintah. Bahan hukum primer dalam penelitian ini dikumpulkan melalui penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan serta dokumen resmi negara yang berkaitan dengan pengaturan kebijakan cukai hasil tembakau dan perlindungan kesehatan masyarakat di Indonesia.

Selanjutnya, bahan hukum sekunder diperoleh dari berbagai literatur hukum, artikel ilmiah, jurnal, serta hasil penelitian terdahulu yang memberikan analisis terhadap pengaturan kebijakan cukai rokok. Adapun bahan hukum tersier dikumpulkan melalui kamus hukum, ensiklopedia, serta indeks hukum yang berfungsi sebagai bahan pendukung guna memperjelas istilah yang digunakan dalam penelitian ini.

5. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif yuridis. Peneliti melakukan pengamatan terhadap bahan hukum yang diperoleh, baik berupa bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier,⁴⁵ kemudian mengaitkannya dengan ketentuan perundang-undangan, konsep hukum, dan teori yang relevan dengan

⁴⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian* (Jakarta: UI Press, 2008), 21.

⁴⁵ Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), 181.

permasalahan penelitian. Selanjutnya, bahan hukum yang telah dikumpulkan dianalisis menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif, yaitu dengan cara mengkaji substansi peraturan perundangan-undangan secara sistematis. Proses ini dilakukan untuk memperoleh pemahaman mengenai bagaimana pengaturan fiskal dan kesehatan diterapkan serta sejauh mana keduanya berpotensi menimbulkan disharmonisasi.

G. Penelitian Terdahulu

Rangkaian penyusunan penelitian ini, peneliti melakukan kajian kepustakaan untuk keperluan data yang dibutuhkan. Berdasarkan kajian yang telah ditelaah peneliti, terdapat beberapa penelitian terdahulu yang dapat dijadikan sebagai acuan, diantaranya sebagai berikut:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Krisna Galih Pratama (2025) dengan judul “Efektivitas Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 Tentang Kesehatan Terhadap Larangan Penjualan Rokok Eceran Perspektif Masalah Mursalah”, Skripsi Program Studi Hukum Ekonomi Syariah, Fakultas Syariah, IAIN Metro.⁴⁶ Hasil penelitian tersebut menginvestigasi secara kritis efektivitas implementasi Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 28 Tahun 2024 tentang Kesehatan, khususnya terkait larangan penjualan rokok eceran, dengan fokus studi kasus pada praktik pedagang di Kota Metro dari perspektif *masalah mursalah*. Meskipun regulasi ini

⁴⁶ Krisna Galih Pratama, “EFEKTIVITAS PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 28 TAHUN 2024 TENTANG KESEHATAN TERHADAP LARANGAN PENJUALAN ROKOK ECERAN PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH (Studi Kasus : Pedagang di Kota Metro),” *Undergraduate thesis*, IAIN Metro, 2025, <https://repository.metrouniv.ac.id/id/eprint/11720>.

secara normatif melarang penjualan rokok secara eceran, observasi empiris menunjukkan bahwa implementasinya di lapangan masih menghadapi kendala signifikan, sehingga belum mampu secara efektif mengubah perilaku penjualan. Inefektivitas ini, dari sudut pandang hukum Islam, diyakini berakar pada ketiadaan penegakan hukum yang konsisten serta absennya sanksi yang tegas dan mengikat, menyebabkan peraturan tersebut cenderung diabaikan dan kehilangan daya disuasifnya.

Di sisi lain, penetapan larangan penjualan rokok eceran dalam PP 28 Tahun 2024 dipandang sebagai manifestasi upaya pemerintah untuk merealisasikan kemaslahatan umum (*al-maslahah al-'ammah*). Tujuan utamanya adalah untuk melindungi kesehatan masyarakat secara luas, terutama generasi muda, dari dampak buruk konsumsi rokok. Argumen ini selaras dengan prinsip-prinsip fundamental syariat Islam, termasuk *hifz al-nafs* (perlindungan jiwa), *hifz al-'aql* (perlindungan akal dan intelektual), *hifz al-mal* (perlindungan harta benda), dan *hifz al-nasl* (perlindungan keturunan), yang kesemuanya merupakan *maqasid syariah* (tujuan-tujuan syariah) yang vital. Melalui pendekatan kualitatif deskriptif dengan studi kasus pada pedagang, penelitian ini berupaya menganalisis gap antara tujuan legislasi dan realitas implementasi, serta merumuskan implikasi hukum Islam terkait efektivitas kebijakan publik dalam mewujudkan kemaslahatan umat.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Mahrus Amin (2024) dengan judul “Perspektif Masalah Terhadap Kebijakan Tentang Cukai dalam Undang-Undang Nomor 39

Tahun 2007”, Skripsi Thesis, UIN Sunan Kalijaga.⁴⁷ Hasil penelitian tersebut menjelaskan bahwa kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 memiliki dimensi *Maslahah*, karena maksud dan tujuan dari adanya kebijakan tersebut untuk mengontrol peredaran barang-barang tertentu yang berpotensi dapat mencederai kesehatan. Mengutip kaidah fiqh yang berbunyi “*Taşarruf al-Imam 'Alā al-Ra'iyah Manūṭun Bi al-Maslahah*”, Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemaslahatan. Kaidah di atas tentu selaras dengan maksud dan tujuan pemerintah dalam menetapkan suatu kebijakan, yakni harus bermuara kepada kemaslahatan, dalam hal ini maksud dan tujuan dari penetapan kebijakan cukai untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

3. Penelitian yang dilakukan Belva Bhadranyta Buana, Gatot Dwi Hendro Wibowo, Rr. Cahyowati (2025) dengan judul “Effectiveness of Government Regulation No. 28 of 2024 on the Implementation Regulation of Law No. 17 of 2023 on Health on the Prevalence of Smokers (Study in Mataram City)”, *Lex Journal: Kajian Hukum dan Keadilan*.⁴⁸ Hasil penelitian menunjukkan bahwa efektivitas Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Pengendalian Tembakau di Kota Mataram masih menghadapi berbagai tantangan. Faktor hukum memerlukan

⁴⁷ Amin, “PERSPEKTIF MASLAHAH TERHADAP KEBIJAKAN TENTANG CUKAI DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 39 TAHUN 2007.”

⁴⁸ Belva Bhadranyta Buana dkk., “Effectiveness of Government Regulation No. 28 of 2024 on the Implementation Regulation of Law No. 17 of 2023 on Health on the Prevalence of Smokers (Study in Mataram City),” *Lex Journal: Kajian Hukum Dan Keadilan* 5 (1) (t.t.), <https://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum/article/view/10206>.

perbaikan pada Peraturan Daerah (Perda) agar sesuai dengan PP. Penegakan hukum juga kurang optimal karena pengawasan yang tidak rutin dan sanksi yang tidak ketat. Fasilitas dan infrastruktur, meskipun tersedia, masih perlu ditingkatkan kualitas dan kuantitasnya. Selain itu, rendahnya kesadaran masyarakat, khususnya generasi muda, tentang bahaya merokok dan budaya merokok yang mengakar merupakan hambatan utama. Implementasi kebijakan ini terhambat oleh faktor internal seperti ketidaksesuaian peraturan KTR dan kurangnya pengawasan, serta faktor eksternal termasuk budaya merokok dan rendahnya kesadaran masyarakat. Meskipun telah dilakukan langkah-langkah konkret, efektivitas PP 28/2024 dalam mengurangi prevalensi perokok di Kota Mataram masih terbatas.

4. Penelitian yang dilakukan Marentino Narade (2024) dengan judul “Pemungutas Cukai Rokok Elektrik dan Kontribusinya Terhadap Penerimaan Negara”, Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Lampung.⁴⁹ Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam pemungutan cukai rokok elektrik diatur pada Peraturan Menteri Keuangan No. 191/PMK.010/2022, cairan rokok elektrik diklasifikasikan sebagai barang Hasil Pengolahan Tembakau Lainnya. Tembakau mengandung nikotin yang merupakan zat adiktif yang dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat. Selain pengaturannya terdapat kontribusi yang diberikan dari diberlakukannya pemungutan cukai. Beberapa hal yang mempengaruhi besaran tarif cukai adalah perkembangan industri rokok elektrik, dan diperlukannya pengawasan dalam

⁴⁹ Marentino Narade, “Pemungutas Cukai Rokok Elektrik dan Kontribusinya Terhadap Penerimaan Negara,” *Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Lampung*, 2024, <https://digilib.unila.ac.id/85401/>.

penggunaan rokok elektrik. Penghambat dalam pemungutan cukai rokok elektrik adalah rokok elektrik yang tidak memiliki pita cukai dan terjadinya penyelundupan rokok ilegal, hal tersebut nantinya menjadi hambatan yang akan memberikan dampak negatif dalam pemungutan cukai.

5. Penelitian yang dilakukan Dea Julian (2025) dengan judul “Efektivitas Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan Bagi Perokok Ditinjau Dari Maqashid Syariah (Studi kasus Kecamatan Curup Timur)”, Skripsi, Program Studi Hukum Tata Negara, Institut Agama Islam Negeri Curup.⁵⁰ Hasil penelitian menunjukkan: pertama, penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 di Kecamatan Curup Timur belum efektif. Dari 45 warung yang diwawancarai, 43 masih menjual rokok kepada anak di bawah umur, menunjukkan lemahnya pengawasan dan ketiadaan sanksi tegas. Faktor penyebabnya antara lain dorongan ekonomi pedagang, rendahnya kesadaran hukum masyarakat, serta minimnya pengawasan pemerintah. Kedua, dari perspektif Maqashid Syariah, perilaku merokok anak di bawah umur dan praktik penjualannya bertentangan dengan tujuan syariat karena menimbulkan mudarat bagi agama, kesehatan, akal, keturunan, dan harta, serta tidak mewujudkan kemaslahatan.

Tabel Penelitian Terdahulu

⁵⁰ Dea Julian, “Efektivitas Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produktembakau Bagi Kesehatan Bagi Perokok Ditinjau Dari Maqashid Syariah (Studi kasus Kecamatan Curup Timur),” *Skripsi Institut Agama Islam Negeri Curup*, 2025, <https://e-theses.iaincurup.ac.id/9372/>.

No	Nama/Judul/Intansi	Rumusan Masalah	Hasil Penelitian	Perbedaan	Kebaharuan
1.	Krisna Galih Pratama, “Efektivitas Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 Tentang Kesehatan Terhadap Larangan Penjualan Rokok Eceran Perspektif Masalah Mursalah”, 2025, Skripsi, Program Studi Hukum Ekonomi Syariah, Fakultas Syariah, IAIN Metro.	1. Bagaimana efektivitas implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Kesehatan terhadap larangan penjualan rokok eceran pada pedagang di Kota Metro? 2. Bagaimana perspektif <i>masalah mursalah</i> terhadap larangan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Kesehatan terhadap larangan penjualan rokok eceran pada pedagang di Kota Metro?	Penelitian tersebut menganalisis efektivitas implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Kesehatan terkait larangan penjualan rokok eceran pada pedagang di Metro dari perspektif Masalah Mursalah. Hasilnya menunjukkan bahwa meskipun larangan telah diatur, pelaksanaannya belum efektif karena lemahnya penegakan hukum dan tidak adanya sanksi yang tegas.	Penelitian Krisna Galih Pratama berfokus pada efektivitas implementasi larangan penjualan rokok eceran sebagaimana diatur dalam PP No. 28 Tahun 2024 tentang Kesehatan, dengan pendekatan empiris dan yuridis normatif menggunakan studi kasus di Kota Metro.	Penelitian ini menelaah ketidaksinkronan antara pengaturan fiskal dan kesehatan dalam cukai rokok dengan menggunakan pendekatan normatif-yuridis dan analisis melalui <i>masalah mursalah</i> .
2.	Mahrus Amin, “Perspektif Masalah Terhadap Kebijakan Tentang	1. Bagaimana kebijakan tentang Cukai dalam Undang-Undang	Penelitian tersebut menjelaskan bahwa kebijakan	Penelitian Mahrus Amin berfokus	Penelitian ini membahas mengenai

No	Nama/Judul/Intansi	Rumusan Masalah	Hasil Penelitian	Perbedaan	Kebaharuan
	Cukai dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007”, 2024, Skripsi Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah), Fakultas Syari’ah dan Hukum, UIN Sunan Kalijaga.	Nomor 39 Tahun 2007? 2. Bagaimana perspektif <i>masalah</i> terhadap kebijakan tentang Cukai dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007?	pemerintah dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai mengandung dimensi masalah karena bertujuan mengendalikan peredaran barang yang berpotensi membahayakan kesehatan. Hal ini sejalan dengan kaidah fikih Tasharruf al-Imam 'ala al-Ra'iyah Manutun bi al-Maslahah, yang menyatakan bahwa kebijakan pemimpin terhadap rakyat harus didasarkan pada kemaslahatan, termasuk kebijakan cukai yang diarahkan untuk meningkatkan	pada analisis normatif terhadap kebijakan cukai secara umum dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 dari sudut pandang <i>masalah mursalah</i>.	hubungan antara pengaturan fiskal dan kesehatan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Kesehatan dengan menggunakan pendekatan normatif-yuridis dan analisis melalui <i>masalah mursalah</i>.

No	Nama/Judul/Intansi	Rumusan Masalah	Hasil Penelitian	Perbedaan	Kebaharuan
			kesejahteraan masyarakat.		
3.	Belva Bhadranitya Buana, Gatot Dwi Hendro Wibowo, Rr. Cahyowati (2025) dengan judul “Effectiveness of Government Regulation No. 28 of 2024 on the Implementation Regulation of Law No. 17 of 2023 on Health on the Prevalence of Smokers (Study in Mataram City)”, Lex Journal: Kajian Hukum dan Keadilan.	1. Bagaimana kebijakan pengendalian tembakau dapat disesuaikan dengan budaya lokal?	Hasil penelitian menunjukkan bahwa efektivitas Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Kesehatan dalam pengendalian tembakau di Mataram masih menghadapi berbagai kendala. Permasalahan tersebut meliputi ketidaksesuaian Peraturan Daerah dengan PP, lemahnya penegakan hukum akibat pengawasan yang tidak rutin dan sanksi yang kurang tegas, serta keterbatasan fasilitas pendukung. Selain itu, rendahnya	Penelitian Buana dkk. berfokus pada efektivitas implementasi kebijakan kesehatan dalam menurunkan prevalensi perokok di tingkat daerah (Kota Mataram).	Penelitian ini berfokus pada disharmonisasi antara pengaturan fiskal dan kesehatan dalam cukai rokok yang dikaji secara normatif melalui perspektif <i>Maslahah Mursalah</i> .

No	Nama/Judul/Intansi	Rumusan Masalah	Hasil Penelitian	Perbedaan	Kebaharuan
			kesadaran masyarakat dan kuatnya budaya merokok menjadi hambatan utama. Akibatnya, meskipun telah dilakukan berbagai upaya, efektivitas kebijakan ini dalam menurunkan prevalensi perokok masih terbatas.		
4.	Marentino Narade, “Pemungutan Cukai Rokok Elektrik dan Kontribusinya Terhadap Penerimaan Negara”, 2024, Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Lampung.	1. Bagaimana pengaturan pemungutan cukai rokok elektrik di Indonesia serta hal yang mempengaruhi besaran tarif cukai cairan rokok elektrik? 2. Bagaimana faktor penghambat yang mempengaruhi sistem pemungutan cukai rokok elektrik terhadap penerimaan negara dalam menambah kas	Pemungutan cukai rokok elektrik diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 191/PMK.010/2022, yang mengklasifikasi kan cairan rokok elektrik sebagai Hasil Pengolahan Tembakau Lainnya (HPTL). Tarif cukai dipengaruhi	Penelitian Marentino Narade berfokus pada cukai rokok elektrik yang diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 191/PMK.010/2022, khususnya mengenai mekanisme pemungutan	Penelitian ini berfokus pada cukai rokok dalam kaitannya dengan kebijakan kesehatan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Kesehatan menggunakan pendekatan

No	Nama/Judul/Intansi	Rumusan Masalah	Hasil Penelitian	Perbedaan	Kebaharuan
		penerimaan negara?	perkembangan industri dan kebutuhan pengawasan, namun pelaksanaannya terhambat oleh peredaran rokok elektrik tanpa pita cukai serta penyelundupan rokok ilegal.	cukai serta kontribusinya terhadap penerimaan negara.	<i>masalah mursalah.</i>
5.	Dea Julian, “Efektivitas Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produktembakau Bagi Kesehatan Bagi Perokok Ditinjau Dari Maqashid Syariah (Studi kasus Kecamatan Curup Timur)”, 2025, Skripsi, Program Studi Hukum Tata Negara, Institut	1. Bagaimana efektivitas penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 terhadap perilaku merokok anak dibawah umur di Kecamatan Curup Timur? 2. Bagaimana tinjauan maqashid syariah mengenai aktivitas perokok dibawah umur?	Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif di Kecamatan Curup Timur belum efektif, karena sebagian besar warung masih menjual rokok kepada anak di bawah	Penelitian Dea Julian berfokus pada efektivitas implementasi larangan penjualan rokok kepada anak di bawah umur dalam PP 109 Tahun 2012.	Penelitian ini menganalisis disharmonisasi antara pengaturan fiskal dan kesehatan dalam cukai rokok berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 perspektif <i>Masalah Mursalah.</i>

No	Nama/Judul/Intansi	Rumusan Masalah	Hasil Penelitian	Perbedaan	Kebaharuan
	Agama Islam Negeri Curup.		umur akibat lemahnya pengawasan, dorongan ekonomi, dan rendahnya kesadaran hukum. Dari perspektif Maqashid Syariah, praktik tersebut bertentangan dengan tujuan syariat karena menimbulkan mudarat dan tidak mewujudkan kemaslahatan.		

Berdasarkan beberapa penelitian tersebut, novelty atau kebaruan penelitian ini terletak pada upaya analisis disharmonisasi pengaturan fiskal dan kesehatan dalam cukai rokok, dengan perspektif *maslahah mursalah*. Penelitian ini tidak hanya menilai aspek fiskal berupa penerimaan negara, tetapi juga menyoroti keterkaitan antara tujuan fiskal dan tujuan kesehatan, yang selama ini jarang dikaji secara bersamaan dalam literatur. Selain itu, penelitian ini juga melakukan analisis normatif terhadap peraturan perundang-undangan, yaitu dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024. Penelitian ini memberikan pandangan baru berupa analisis lintas sektor antara kebijakan fiskal dan kesehatan yang selama ini diteliti secara terpisah, serta menekankan pentingnya harmonisasi regulasi untuk mencapai kemaslahatan umum (*al-mashlahah al-'ammah*).

H. Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun dengan teliti dan mengikuti pedoman penulisan yang berlaku, sehingga penyajiannya menjadi terstruktur. Adapun sistematika penulisan dalam penelitian ini disusun sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi uraian mengenai latar belakang masalah yang menjelaskan mengenai disharmonisasi antara pengaturan fiskal dan kebijakan kesehatan dalam cukai rokok perspektif *masalah mursalah* berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024. Selanjutnya dijelaskan rumusan masalah, tujuan penelitian, serta manfaat penelitian baik secara teoritis maupun praktis. Bab ini juga memuat definisi operasional untuk menjelaskan istilah-istilah penting dalam penelitian.

Bab ini juga menguraikan metodologi penelitian yang digunakan, meliputi jenis penelitian pendekatan penelitian, jenis dan sumber data, dan teknik pengumpulan data. Metode penelitian ini di susun agar dapat menguraikan dan menganalisis secara mendalam disharmonisasi pengaturan fiskal dan kesehatan dalam cukai rokok berdasarkan perspektif *masalah mursalah*. Selain itu, bab ini memuat penelitian terdahulu, serta sistematika penulisan yang menjadi panduan bagi keseluruhan struktur penelitian ini.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab tinjauan pustaka ini menguraikan teori-teori yang relevan dengan topik penelitian, yaitu disharmonisasi pengaturan fiskal dan kesehatan dalam cukai rokok

perspektif *masalah mursalah* berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Kesehatan.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini menyajikan hasil penelitian dan analisis mendalam mengenai arah kebijakan fiskal dan kesehatan, disharmonisasi pengaturan fiskal dan kesehatan dalam cukai rokok berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Kesehatan., serta analisis pengaturan tersebut berdasarkan perspektif *masalah mursalah*.

BAB IV PENUTUP

Bab terakhir ini berisi kesimpulan yang merangkum penelitian. Kesimpulan disusun secara sistematis dengan menjawab rumusan masalah penelitian mengenai disharmonisasi pengaturan fiskal dan kesehatan dalam cukai rokok perspektif *masalah mursalah* berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024. Bab ini juga memuat saran untuk penyempurnaan pengaturan fiskal dan kesehatan agar lebih harmonis dan berpihak pada kemaslahatan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kesehatan Masyarakat

1. Definisi Kesehatan Masyarakat

Kesehatan di Indonesia diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023, yang menjelaskan bahwa,

*“kesehatan adalah keadaan seseorang yang mencakup keutuhan fisik, jiwa, maupun sosial, dan bukan sekedar terbebas dari penyakit untuk memungkinkannya hidup.”*⁵¹

Menurut WHO, kesehatan adalah suatu kondisi yang terus berkembang, meliputi kesehatan jasmani, rohani, sosial, dan terbebas dari penyakit, cacat, maupun gangguan lainnya.⁵² Kesehatan masyarakat dapat dipahami sebagai penerapan serta pelaksanaan upaya terpadu yang mengintegrasikan aspek pengelolaan lingkungan hidup dan pelayanan medis (kedokteran) guna mencegah terjadinya penyakit yang menyerang penduduk atau masyarakat.⁵³

Berdasarkan pengalaman praktik kesehatan masyarakat yang berkembang hingga awal abad ke-20, Winslow (1920) kemudian merumuskan batasan mengenai

⁵¹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 105 tentang Kesehatan.

⁵² Efendi Sianturi dkk., *Kesehatan Masyarakat* (Sidoarjo: Zifatama Jawara, 2019), 37.

⁵³ Sianturi dkk., *Kesehatan Masyarakat*, 17.

kesehatan masyarakat yang selanjutnya disempurnakan oleh WHO, yaitu bahwa kesehatan masyarakat merupakan suatu ilmu sekaligus seni yang bertujuan untuk.⁵⁴

- a. Mengupayakan pencegahan terjadinya berbagai penyakit.
- b. Mengusahakan perpanjangan harapan hidup masyarakat.
- c. Meningkatkan derajat kesehatan fisik dan mental melalui penyelenggaraan upaya kesehatan masyarakat yang terencana dan terorganisasi, meliputi:
 - 1) Peningkatan dan perbaikan kondisi kesehatan lingkungan.
 - 2) Pengendalian serta pemberantasan penyakit-penyakit menular di lingkungan masyarakat.
 - 3) Pemberian edukasi kepada masyarakat mengenai prinsip-prinsip kesehatan individu.
 - 4) Pengkoordinasian tenaga kesehatan agar mampu memberikan pelayanan perawatan dan pengobatan secara optimal.
 - 5) Pengembangan berbagai inisiatif dan potensi masyarakat untuk mencapai hidup yang setinggi-tingginya, sehingga kesehatan dapat ditingkatkan dan dipelihara secara berkelanjutan.

Batasan lainnya dikemukakan oleh Ikatan Dokter Amerika (1948) yang mendefinisikan kesehatan masyarakat sebagai suatu disiplin ilmu sekaligus seni yang berfokus pada pemeliharaan, perlindungan, dan peningkatan kesehatan masyarakat melalui upaya pengorganisasian sosial. Definisi ini juga mencakup peran serta

⁵⁴ Maisyarah dkk., *Dasar Ilmu Kesehatan Masya* (Bandung: Media Sains Indonesia, 2021), 133.

masyarakat dalam penyediaan pelayanan kesehatan, serta upaya pencegahan dan penanggulangan penyakit.⁵⁵

2. Ruang Lingkup Kesehatan Masyarakat

Ruang lingkup aktivitas dalam bidang kesehatan masyarakat mencakup berbagai bentuk upaya dan tindakan yang meliputi:⁵⁶

- a. Promotif (peningkatan kesehatan), merupakan upaya yang diarahkan untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat, yang mencakup berbagai kegiatan seperti perbaikan dan peningkatan status gizi, pemeliharaan kesehatan individu, pemeliharaan kesehatan lingkungan, pelaksanaan aktivitas fisik atau olahraga secara rutin, serta pemenuhan waktu istirahat yang cukup, sehingga setiap individu mampu mencapai kondisi kesehatan yang optimal.
- b. Preventif (pencegahan penyakit), merupakan upaya yang diarahkan untuk mencegah timbulnya penyakit melalui berbagai kegiatan, seperti pemberian imunisasi kepada bayi, anak, dan ibu hamil, serta pelaksanaan pemeriksaan kesehatan secara rutin guna mendeteksi penyakit sejak tahap awal.
- c. Kuratif (pengobatan), merupakan upaya yang diarahkan kepada individu yang mengalami sakit agar memperoleh pengobatan yang tepat dan akurat, sehingga kondisi kesehatannya dapat dipulihkan secara optimal dan waktu yang relatif singkat.

⁵⁵ Sianturi dkk., *Kesehatan Masyarakat*, 18.

⁵⁶ Sianturi dkk., *Kesehatan Masyarakat*, 29–31.

- d. Rehabilitatif (pemulihan kesehatan), merupakan upaya yang ditujukan kepada penderita yang telah mengalami pemulihan dari penyakit yang dideritanya. Upaya rehabilitasi ini bertujuan untuk memulihkan dan memperbaiki kelemahan fisik, serta mencegah kekambuhan penyakit. Kegiatan yang dilakukan meliputi penanggulangan penyakit, baik menular maupun tidak menular, perbaikan sanitasi lingkungan dan kondisi permukiman, pelaksanaan pendidikan atau penyuluhan kesehatan, penyediaan pelayanan kesehatan ibu dan anak, pembinaan gizi masyarakat, pengawasan sanitasi di tempat-tempat umum, serta penguatan peran serta masyarakat dalam upaya pemeliharaan kesehatan.

3. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kesehatan Masyarakat

Menurut Hendrik L. Blumm, derajat kesehatan masyarakat dipengaruhi oleh empat faktor utama, yaitu:⁵⁷

a. Faktor Genetik/Keturunan

Faktor ini memiliki pengaruh yang paling kecil terhadap tingkat kesehatan individu maupun masyarakat jika dibandingkan dengan faktor-faktor lainnya. Namun demikian, dampaknya terhadap status kesehatan perorangan relatif paling mudah dikenali. Faktor genetik tetap perlu mendapatkan perhatian, khususnya dalam upaya pencegahan penyakit, sehingga diperlukan adanya layanan dan pendekatan konseling genetik.

b. Faktor Pelayanan Kesehatan

⁵⁷ Sianturi dkk., *Kesehatan Masyarakat*, 32–35.

Ketersediaan layanan kesehatan yang bermutu memiliki pengaruh yang signifikan terhadap tingkat kesehatan masyarakat. Pengetahuan dan keterampilan tenaga kesehatan yang didukung oleh kecukupan sarana dan prasarana, serta pembiayaan yang memadai, akan menjamin terselenggaranya pelayanan kesehatan yang berkualitas. Saat ini pemerintah telah berupaya memenuhi tiga aspek dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan, salah satunya dengan meningkatkan ketersediaan fasilitas layanan kesehatan melalui pembangunan puskesmas, pusku, bidan desa, pos obat desa, serta berbagai jejaring pelayanan kesehatan lainnya. Selain itu, sistem pelayanan rujukan juga terus diperkuat dengan hadirnya rumah sakit di setiap kabupaten atau kota.

c. Faktor Perilaku Masyarakat

Faktor ini merupakan faktor yang paling dominan dalam memicu timbulnya gangguan maupun permasalahan kesehatan di masyarakat. Perilaku individu atau kelompok yang tidak sehat dapat memengaruhi kondisi lingkungan sehingga memicu terjadinya penyakit, yang tercermin dari pola perilaku dan gaya hidup masyarakat. Keberadaan layanan kesehatan yang memadai tanpa diikuti perubahan perilaku masyarakat akan membuat persoalan kesehatan berpotensi berkembang.

d. Faktor Lingkungan

Lingkungan yang bersih dan sehat memiliki peranan yang sangat penting dalam meningkatkan derajat kesehatan masyarakat. Kondisi lingkungan yang terjaga kebersihannya dapat mengurangi risiko paparan berbagai sumber penyakit, seperti bakteri, virus, dan parasit, serta mencegah terjadinya pencemaran air, tanah, dan

udara. Selain itu, lingkungan yang bersih juga mendukung terciptanya perilaku hidup sehat, meningkatkan kenyamanan hidup, dan menunjang kesejahteraan fisik masyarakat.

Keempat faktor tersebut saling berkaitan erat, mengingat rokok merupakan produk yang berdampak buruk bagi kesehatan. Perilaku merokok tidak hanya memengaruhi kondisi kesehatan individu, tetapi juga berinteraksi dengan faktor lingkungan, pelayanan kesehatan, serta faktor keturunan. Asap rokok mencemari lingkungan dan membahayakan kesehatan masyarakat sekitar, sementara kebiasaan merokok mencerminkan pola perilaku dan gaya hidup yang tidak sehat. Di sisi lain, keterbatasan pemanfaatan pelayanan kesehatan serta kerentanan genetik tertentu dapat memperparah dampak negatif rokok terhadap kesehatan. Oleh karena itu, permasalahan rokok harus dipahami secara komprehensif dengan melihat keterkaitan keempat faktor tersebut dalam menentukan derajat kesehatan masyarakat.

B. Asas *Salus Populi Suprema Lex Esto*

Asas salus populi suprema lex esto merupakan salah satu asas dalam filsafat hukum yang menempatkan keselamatan dan kesejahteraan masyarakat sebagai hukum tertinggi. Secara harfiah, frasa Latin tersebut berarti “keselamatan atau kesejahteraan rakyat harus menjadi hukum yang tertinggi”.⁵⁸ Prinsip ini pertama kali dikemukakan

⁵⁸ Marcus Tullius Cicero dan Clinton Walker Keyes, *De Re Publica. De Legibus* (Loeb Classics, 1928), 467.

oleh filsuf dan negarawan Romawi, Marcus Tullius Cicero, dalam karyanya *De Legibus* yang membahas tentang dasar-dasar pembentukan hukum dan pemerintahan.⁵⁹

Asas ini kemudian berkembang dalam tradisi pemikiran politik modern. Filsuf politik seperti John Locke (1632-1704) dalam bukunya *Second Treatise on Government*, menggunakan ungkapan *salus populi suprema lex* sebagai prinsip fundamental dalam pemerintahan yang menegaskan bahwa tujuan utama kekuasaan negara adalah melindungi kepentingan masyarakat. Prinsip serupa juga diakui oleh pemikir lain seperti Thomas Hobbes (1588-1679) mengutip kalimat Latin tersebut dalam karya klasiknya *Leviathan* dan Baruch Spinoza (1632-1677) dalam karyanya *Theological-Political Treatise* yang memandang keselamatan publik sebagai dasar legitimasi tindakan pemerintah.⁶⁰

Asas *salus populi suprema lex esto* dipahami sebagai prinsip yang menempatkan keselamatan dan kesejahteraan masyarakat sebagai pertimbangan utama dalam pembuatan kebijakan negara. Prinsip ini sering digunakan untuk menegaskan bahwa hukum harus diarahkan pada kepentingan umum dan bukan semata-mata pada kepentingan individu atau kelompok tertentu. Dengan demikian, hukum berfungsi sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan bersama.⁶¹

⁵⁹ Wikipedia, *Salus populi suprema lex esto*, t.t., diakses 8 Maret 2026, https://en.wikipedia.org/wiki/Salus_populi_suprema_lex_esto.

⁶⁰ Ahmad Faizin Karimi dan David Efendi, *Membaca Indonesia; Esai-Esai Tentang Negara, Pemerintah, Rakyat, dan Tanah Airnya* (Caremedia Communication, 2020), 21.

⁶¹ Emanuel Dapa Loka, "SALUS POPULI SUPREMA LEX," *Tempus Dei*, t.t., diakses 8 Maret 2026, <https://www.tempusdei.id/2021/04/4982/salus-populi-suprema-lex.php>.

Indonesia merupakan negara yang menganut sistem demokrasi sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa,

*“kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”*⁶²

Hal ini juga tercermin dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia alinea keempat yang berbunyi,

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan yang maha esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Prinsip tersebut menunjukkan bahwa negara sebagai penyelenggara kekuasaan memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa seluruh kebijakan yang ditetapkan tidak hanya memberikan manfaat bagi kepentingan tertentu, tetapi juga mampu melindungi keselamatan serta meningkatkan kesejahteraan rakyat secara menyeluruh. Asas *salus populi suprema lex* merupakan prinsip penting dalam filsafat hukum yang menempatkan keselamatan dan kesejahteraan rakyat sebagai hukum tertinggi.⁶³

⁶² Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 1959.

⁶³ Aini Shalihah, “Implementasi Salus Populi Suprema Lex di Tengah Karut-Marut Kebijakan PPKM di Indonesia,” *Jurnal Justisia : Jurnal Ilmu Hukum, Perundang-undangan dan Pranata Sosial* 7, no. 1 (2022): 19, <https://doi.org/10.22373/justisia.v7i1.12228>.

Dengan demikian, negara berkewajiban untuk menjamin dan melindungi seluruh bangsa Indonesia.⁶⁴

Asas salus populi suprema lex esto memiliki beberapa implikasi penting dalam penyelenggaraan hukum dan pemerintahan, yaitu:⁶⁵

1. Kesejahteraan Publik

Asas Salus Populi Suprema Lex Esto menempatkan kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan utama dalam proses pembentukan kebijakan dan pengambilan keputusan hukum. Prinsip ini menegaskan bahwa hukum pada hakikatnya dibentuk untuk melindungi kepentingan umum, menjamin keselamatan dan kesejahteraan rakyat sebagai prioritas utama dalam penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, pemerintah sebagai penyelenggara negara memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa setiap kebijakan yang ditetapkan mampu memberikan manfaat yang nyata bagi masyarakat luas serta tidak menimbulkan kerugian bagi kepentingan publik. Dengan demikian, seluruh tindakan dan kebijakan negara, baik dalam bidang ekonomi, sosial, maupun kesehatan masyarakat, harus diarahkan pada upaya meningkatkan kualitas hidup rakyat secara berkelanjutan.

2. Pembatasan Kekuasaan

Asas Salus Populi Suprema Lex Esto mengandung makna bahwa kekuasaan pemerintah tidak bersifat mutlak, melainkan harus dibatasi oleh kepentingan dan

⁶⁴ Rini Apriyani, *Force Majeure In Law*, (Yogyakarta: Zahir Publishing), 2020, 83.

⁶⁵ Distingsi, "Salus Populi Suprema Lex Esto: Pengertian, Implikasi, Penerapan dan Dampak," *Distingsi.com*, t.t., diakses 8 Maret 2026, <https://distingsi.com/salus-populi-suprema-lex-esto-pengertian-implikasi-penerapan-dan-dampak/>.

kesejahteraan rakyat sebagai tujuan utama penyelenggaraan negara. Prinsip ini menegaskan bahwa kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah tidak boleh digunakan secara sewenang-wenang, melainkan harus dijalankan secara bertanggungjawab dengan tujuan utama melindungi dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, setiap kebijakan atau tindakan pemerintah harus diuji berdasarkan dampaknya terhadap kepentingan umum. Apabila suatu kebijakan justru menimbulkan kerugian bagi masyarakat atau bertentangan dengan kepentingan publik, maka kebijakan tersebut dapat dinilai tidak sesuai dengan prinsip hukum yang menempatkan kesejahteraan rakyat sebagai prioritas utama dalam penyelenggara pemerintahan.

3. Prinsip Demokrasi

Asas *Salus Populi* selaras dengan nilai-nilai demokrasi yang menempatkan Prinsip ini menegaskan bahwa kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah seharusnya mencerminkan aspirasi, kebutuhan, serta kepentingan masyarakat secara luas sebagai pemegang kedaulatan dalam sistem demokrasi. Oleh karena itu, proses perumusan kebijakan perlu memperhatikan partisipasi masyarakat serta mempertimbangkan kepentingan mayoritas rakyat. Meskipun demikian, penerapan asas ini tidak berarti mengabaikan hak-hak kelompok minoritas. Sebaliknya, setiap kebijakan yang dihasilkan harus tetap menjamin perlindungan terhadap hak-hak dasar setiap warga negara.

4. Penegakan Hukum dan Keadilan

Asas Salus Populi Suprema Lex Esto menegaskan pentingnya memberikan perlindungan dan keadilan bagi seluruh rakyat. Prinsip ini menunjukkan bahwa hukum tidak hanya berfungsi sebagai aturan yang bersifat formal dan mengikat, tetapi juga sebagai instrumen untuk melindungi kepentingan masyarakat secara luas. Oleh karena itu, penegakan hukum harus diarahkan pada terciptanya keadilan sosial serta perlindungan terhadap hak-hak masyarakat sebagai bagian dari upaya mewujudkan kesejahteraan bersama. Dengan demikian, pelaksanaan hukum dan penerapan berbagai aturan harus diarahkan untuk menciptakan kondisi kehidupan yang aman, adil, dan tertib, sekaligus memberikan kesejahteraan bagi seluruh warga negara.

5. Partisipasi dan Pemberdayaan Masyarakat

Asas Salus Populi Suprema Lex Esto memiliki implikasi terhadap keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik. Ketika kesejahteraan rakyat ditempatkan sebagai tujuan utama kebijakan, maka masyarakat memiliki kepentingan langsung terhadap proses perumusan kebijakan tersebut. Oleh karena itu, penerapan asas ini mendorong terbentuknya ruang partisipasi yang lebih luas bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi, kritik, maupun masukan terhadap kebijakan pemerintah. Partisipasi masyarakat tersebut menjadi bagian penting dalam memastikan bahwa kebijakan yang diambil benar-benar mencerminkan kebutuhan dan kepentingan publik. Dengan adanya partisipasi yang aktif, kebijakan

yang dihasilkan menjadi lebih responsif, transparan, serta mampu memberikan manfaat yang besar bagi kesejahteraan masyarakat secara luas.

6. Pembangunan yang Berkelanjutan

Asas Salus Populi Suprema Lex Esto mendorong perumusan kebijakan yang mempertimbangkan dampak jangka panjang terhadap aspek sosial, ekonomi, dan lingkungan. Prinsip ini menegaskan bahwa setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah tidak hanya harus memberikan manfaat bagi masyarakat pada saat ini, tetapi juga harus memperhatikan keberlanjutan kesejahteraan masyarakat di masa yang akan datang. Oleh karena itu, kebijakan yang berorientasi pada kesejahteraan publik perlu dirancang dengan memperhatikan keberlanjutan pembangunan sehingga manfaat yang dirasakan masyarakat tidak hanya bersifat sementara, tetapi berkelanjutan bagi generasi sekarang dan mendatang.

C. Teori Maslahah Mursalah Imam Malik

Maslahah dimaknai sebagai “kebaikan”, yang menunjukkan kondisi bebas dari kerusakan atau mudarat.⁶⁶ Secara etimologis, istilah *maslahah* berasal dari bahasa Arab (*lughat al-‘Arabiyyah*) dan telah diterima ke dalam bahasa Indonesia sebagai “maslahat”, yang memiliki makna membawa kebaikan, memberikan manfaat, serta menjauhkan dari keburukan. Kata *maslahah* (مصلحة) berasal dari kata *shalaha* (صلاح) yang kemudian ditambahkan huruf alif sehingga bermakna “kebaikan”. Istilah ini

⁶⁶ Ibn Manzur, *Lisan Al ‘Arab*, Juz II (Dar Sadir, 1994), 516.

merupakan bentuk *mashdar* dari kata *shalah* (صالح), yang berarti “manfaat” atau “terhindar dari kerusakan”.⁶⁷ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, *masalahah* dapat diartikan sebagai segala sesuatu yang membawa manfaat atau kebaikan, seperti keselamatan, faedah, atau kegunaan.⁶⁸

Menurut Imam Malik, *masalahah mursalah* adalah suatu kemaslahatan yang tidak memiliki dalil yang secara tegas membatalkannya dan tidak pula disebutkan secara eksplisit dalam nash. Menurut pandangannya, *masalahah mursalah* merupakan pendekatan dalam penetapan hukum yang bertumpu pada pertimbangan kemaslahatan secara bebas dan tidak dibatasi oleh ketentuan tertentu. Meskipun demikian, penerapannya tetap harus memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan serta tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip syariat dan ketentuan nash, baik Al-Qur'an maupun hadis.⁶⁹ Imam Malik juga menjelaskan bahwa suatu maslahat dapat dijadikan dasar hukum apabila selaras dengan tujuan, prinsip, serta dalil-dalil syara', dan berfungsi untuk menghilangkan kesulitan.⁷⁰

Pandangan Imam Malik, *masalahah* dapat dijadikan sebagai dalil dalam penetapan hukum apabila sejalan dengan tujuan-tujuan syariat (*maqāsid al-syarī'ah*) dan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar syariat maupun dalil-dalil yang

⁶⁷ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqih Jilid II* (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), 345.

⁶⁸ *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*, t.t., diakses 5 November 2025, <https://kbbi.web.id/maslahat>.

⁶⁹ Siti Aminah Najmudin, “MASLAHAH MURSALAH DAN IMPLEMENTASINYA DALAM BIDANG EKONOMI DAN KEUANGAN SYARIAH,” *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Islam* 4 (2024): 78, <https://jurnal.umj.ac.id/index.php/taraadin/article/view/20785>.

⁷⁰ M. Najich Syamsuddini, “Konsep Al-Maslahat Al-Mursalah Menurut Imam Al-Ghazali Dan Imam Malik (Studi Eksklusif Dan Inklusif),” *Al Yasini : Jurnal Keislaman, Sosial, hukum dan Pendidikan* 7, no. 1 (2022): 103, <https://doi.org/10.55102/alyasini.v7i2.4691>.

telah ditetapkan secara tegas. Menurutnnya, untuk memastikan bahwa suatu *masalah* benar-benar selaras dengan tujuan syar‘i, diperlukan kajian yang mendalam dan komprehensif terhadap nash Al-Qur’an, Sunnah, serta ijma‘ ulama. Penelusuran tersebut dapat dipahami bahwa syariat Islam pada dasarnya bertujuan untuk menjaga dan melindungi lima unsur pokok kehidupan manusia, yaitu agama (*hifz al-dīn*), jiwa (*hifz al-nafs*), akal (*hifz al-‘aql*), keturunan (*hifz al-nasl*), dan harta (*hifz al-māl*). Perlindungan terhadap kelima aspek ini menjadi tolok ukur dalam menilai apakah suatu kemaslahatan dapat diterima sebagai dasar pertimbangan hukum.⁷¹

Landasan penggunaan *masalah mursalah* dapat ditelusuri dalam Al-Qur’an, yang pada prinsipnya menegaskan bahwa setiap ketentuan yang Allah turunkan kepada umat manusia bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan dalam kehidupan dunia. Sejumlah ayat Al-Qur’an menunjukkan bahwa syariat ditetapkan demi kebaikan, perlindungan, dan kesejahteraan manusia. Di antara ayat-ayat yang menjadi rujukan adalah sebagai berikut:⁷²

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ

Artinya: “Dan Kami tidak mengutus engkau (Nabi Muhammad), kecuali sebagai rahmat bagi seluruh alam.” (QS. Al-Anbiya/21: ayat 107)

يَا أَيُّهَا النَّاسُ قَدْ جَاءَتْكُمْ مَوْعِظَةٌ مِّن رَّبِّكُمْ وَشِفَاءٌ لِّمَا فِي الصُّدُورِ وَهُدًى وَرَحْمَةٌ لِّلْمُؤْمِنِينَ

⁷¹ Imas Setiyawan, “KONSEP MASLAHAH MENURUT IMAM MALIK DAN AL- TUFU,” *Jurnal Keislaman* 3, no. 1 (2020): 138, <https://doi.org/10.54298/jk.v3i1.3350>.

⁷² Dewan Redaksi Ensiklopedi Islam, *Maslahah Mursalah* (Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), 173.

Artinya: “Wahai manusia, sungguh telah datang kepadamu pelajaran (Al-Qur’an) dari Tuhanmu, penyembuh bagi sesuatu (penyakit) yang terdapat dalam dada, dan petunjuk serta rahmat bagi orang-orang mukmin.” (QS. Yunus/10: ayat 57)

فِي الدُّنْيَا وَالْآخِرَةِ وَيَسْأَلُونَكَ عَنِ الْيَتَامَىٰ قُلْ إِصْلَاحٌ لَّهُمْ خَيْرٌ وَإِنْ تُخَالِطُوهُمْ فَإِخْوَانُكُمْ وَاللَّهُ يَعْلَمُ

الْمُفْسِدَ مِنَ الْمُصْلِحِ وَلَوْ شَاءَ اللَّهُ لَأَعْنَتَكُمْ إِنَّ اللَّهَ عَزِيزٌ حَكِيمٌ

Artinya: “tentang dunia dan akhirat. Mereka bertanya kepadamu (Nabi Muhammad) tentang anak-anak yatim. Katakanlah, “Memperbaiki keadaan mereka adalah baik.” Jika kamu mempergauli mereka, mereka adalah saudara-saudaramu. Allah mengetahui orang yang berbuat kerusakan dan yang berbuat kebaikan. Seandainya Allah menghendaki, niscaya Dia mendatangkan kesulitan kepadamu. Sesungguhnya Allah Mahaperkasa lagi Mahabijaksana.” (QS. Al-Baqarah/2: ayat 220)

Keabsahan *masalah mursalah* sebagai sumber hukum Islam diakui berdasarkan alasan yang dikemukakan Imam Malik, yaitu karena para sahabat telah mempraktikkannya dalam menetapkan berbagai keputusan dan tindakan hukum. Salah satu contohnya adalah kebijakan Umar bin Khattab yang memerintahkan para pejabat untuk memisahkan harta pribadi dari harta yang diperoleh melalui jabatan, agar mereka dapat menjalankan tugas dengan baik serta terhindar dari penyalahgunaan dan pengumpulan kekayaan yang tidak halal.⁷³

⁷³ Muhammad Taufiq, *Al-Mashlah Sebagai Sumber Hukum Islam: Studi Pemikiran Imam Malik Dan Najm Al-Din Al-Thufi* (Yogyakarta: Pustaka Egaliter, 2022), 102

Berdasarkan kepentingannya, Imam Malik mengelompokkan kemaslahatan ke dalam tiga tingkatan, yaitu:⁷⁴

1. *Al-mashlahah al-dharuriyyah*

Al-mashlahah al-dharuriyyah merupakan kemaslahatan yang berkaitan dengan pemeliharaan kebutuhan dasar dan bersifat paling mendasar (primer) dalam kehidupan manusia. Apabila kemaslahatan primer ini tidak dijaga, maka akan muncul kerusakan dan ketidakteraturan dalam kehidupan manusia, sehingga keseimbangan hidup di dunia serta kebahagiaan di akhirat tidak dapat tercapai.

Pemeliharaan kemaslahatan primer tersebut mencakup perlindungan pokok, yaitu agama (*hifz al-dīn*), jiwa (*hifz al-nafs*), akal (*hifz al-‘aql*), keturunan (*hifz al-nasl*), dan harta (*hifz al-māl*). Kelima unsur ini dikenal sebagai *ushul al-khamsah*, yang menurut Imam Malik dan para ulama Malikiyah tersusun secara hierarkis sesuai urutan tersebut.

2. *Al-mashlahah al-hajiyah*

Al-mashlahah al-hajiyah merupakan kemaslahatan yang dibutuhkan manusia untuk memberikan kemudahan dalam menjalani kehidupan serta menghindarkan berbagai kesulitan, khususnya dalam upaya menjaga lima unsur pokok kehidupan tersebut. Apabila kemaslahatan ini tidak terpenuhi, manusia tidak sampai mengalami kerusakan hidup, namun akan menghadapi kesempitan dan kesulitan dalam menjalankan aktivitas kehidupannya.

⁷⁴ Muhammad Taufiq, *Al-Mashlah Sebagai Sumber Hukum Islam: Studi Pemikiran Imam Malik Dan Najm Al-Din Al-Thufi* (Yogyakarta: Pustaka Egaliter, 2022), 95-96.

3. *Al-mashlahah al-tahsiniyyah*

Al-mashlahah al-tahsiniyyah merupakan kemaslahatan yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan yang bertujuan menyempurnakan kualitas hidup manusia, sehingga mampu meningkatkan martabat dan kehormatan seseorang, baik dalam kehidupan sosial maupun di hadapan Tuhan, sesuai dengan nilai kepatutan dan etika.

Imam Malik dalam penetapan keputusan atau hukum harus berlandaskan kepentingan umum. Hal ini terlihat dari syarat-syarat yang ditetapkan dalam penggunaan *masalah mursalah*, yaitu:⁷⁵

1. *Maslahah mursalah* harus diarahkan pada tercapainya tujuan syariat secara umum dan tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar syara' maupun dalil-dalil hukum yang telah ditetapkan.
2. Pembahasannya harus didasarkan pada pertimbangan yang rasional, sehingga apabila dijelaskan kepada orang-orang yang berakal, mereka dapat menerimanya dengan mudah.
3. Penggunaannya diperuntukkan bagi keadaan yang benar-benar mendesak atau untuk mengatasi berbagai bentuk kesulitan dalam menjalankan ajaran agama.
4. *Maslahah mursalah* yang dijadikan dasar penetapan hukum harus merupakan kemaslahatan yang nyata dan terbukti, bukan sekadar perkiraan atau dugaan.

⁷⁵ Asywadie Syukur, *Pengantar Ilmu FIqh & Ushul Fiqh*, Cet I (Surabaya: Bina Amin, 1990), 199.

5. *Maslahah* yang digunakan harus bersifat umum dan memberikan manfaat bagi seluruh masyarakat, bukan hanya untuk kepentingan kelompok atau individu tertentu.

Penelitian mengenai disharmonisasi pengaturan fiskal dan kesehatan dalam cukai rokok memerlukan landasan pemikiran yang berfokus pada kemaslahatan dalam perumusan kebijakan. Hal ini sejalan dengan konsep *maslahah*, yang menekankan bahwa penetapan hukum harus mempertimbangkan manfaat secara umum dan tidak hanya menguntungkan kelompok tertentu.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Arah Pengaturan Fiskal dan Kesehatan dalam Cukai Rokok

1. Arah Pengaturan Fiskal

Kebijakan cukai rokok di Indonesia berada pada persimpangan antara dua kepentingan utama negara, yaitu kepentingan fiskal dan kepentingan kesehatan masyarakat. Menurut pandangan fiskal, kebijakan cukai rokok merupakan langkah strategis pemerintah dalam mengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) guna mewujudkan tujuan pembangunan ekonomi. Pandangan tersebut sejalan dengan pendapat Purbaya Yudhi Sadewa yang menegaskan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) terus diperkuat sebagai instrumen strategis untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan menjalankan program prioritas nasional, baik melalui percepatan belanja yang berkualitas maupun peningkatan optimalisasi penerimaan negara.⁷⁶ Hal ini berarti fiskal tidak terbatas pada proses pengumpulan pajak atau pengalokasian anggaran, tetapi juga berfungsi sebagai instrumen yang berdampak luas terhadap dinamika pertumbuhan ekonomi, pemerataan pendapatan, serta stabilitas harga.⁷⁷

⁷⁶ Kementrian Keuangan, “APBNKITA Triwulan III 2025 Kinerja dan Fakta,” 2025, <https://api-djppr.kemenkeu.go.id/web/api/v1/media/6D4DDDCD-5E0B-4F8E-9A41-517AE4EA604D>.

⁷⁷ Eddy Suratman, *Kebijakan Fiskal : Teori dan Implikasi* (Takaza Innovatix Labs, 2025), 1.

Salah satu sumber penerimaan negara yang pengelolaannya tercantum dalam struktur APBN adalah Cukai Hasil Tembakau (CHT). Cukai Hasil Tembakau atau yang disebut CHT memegang peranan penting dalam memperkuat struktur fiskal negara serta mendukung pembangunan yang berkelanjutan. Hal ini disebabkan karena cukai hasil tembakau secara konsisten menjadi penyumbang penerimaan terbesar dibandingkan dengan jenis cukai lainnya, seperti cukai minuman beralkohol maupun etil alkohol.⁷⁸

Cukai memiliki dua fungsi utama, yaitu fungsi *budgeter* dan fungsi *regulerend*.

- a) Fungsi *budgetair*, menempatkan cukai sebagai instrumen penerimaan negara sebesar-besarnya yang selanjutnya digunakan untuk membiayai berbagai kebutuhan dan pengeluaran negara. Cukai berperan sebagai sumber pembiayaan fiskal guna mendukung pelaksanaan pembangunan serta penyelenggaraan pemerintahan.⁷⁹
- b) Fungsi *regulerend*, menjadikan cukai sebagai alat kebijakan untuk mengatur, mengarahkan, serta mengendalikan aktivitas ekonomi agar berjalan lebih tertib, efisien, dan selaras dengan kepentingan umum.

Secara umum, pengaturan mengenai cukai di Indonesia sudah dilakukan sejak lama melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai yang kemudian

⁷⁸ Misda Sabri dkk., "Analisis Kebijakan Kenaikan Tarif Cukai Hasil Tembakau Terhadap Penerimaan Cukai Di KPPBC TMP B Makassar," *Jurnal Pabean* 4, no. 1 (2022), <https://doi.org/10.61141/pabean.v4i1.226>.

⁷⁹ Adelia Muharamani dkk., "ANALISIS EFEKTIFITAS PEMUNGUTAN CUKAI ROKOK TERHADAP PENERIMAAN PENDAPATAN NEGARA," *Jurnal Co Management* 4, no. 1 (2021): 544, <https://doi.org/10.32670/comanagement.v4i1.572>.

disempurnakan melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007. Pasal 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 menjelaskan bahwa,

*“Cukai adalah pungutan negara yang dikenakan atas barang-barang tertentu yang memiliki sifat atau karakter khusus sebagaimana ditetapkan dalam peraturan.”*⁸⁰

Selanjutnya, Pasal 2 ayat (1) menyebutkan

*“barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik:*⁸¹

- a. Konsumsinya perlu dikendalikan;*
- b. Peredarannya perlu diawasi;*
- c. Pemakaiannya dapat menimbulkan dampak negative bagi masyarakat atau lingkungan hidup; atau*
- d. Pemakaiannya perlu pembebanan pungutan negara demi keadilan dan keseimbangan,”*

Undang-Undang Cukai mengelompokkan mekanisme pemungutan cukai ke dalam tiga jenis, yakni:⁸²

a. Sistem *Ad Valorem*

Sistem cukai *ad valorem* menetapkan cukai berdasarkan persentase tertentu dari nilai barang, yang dapat berupa harga jual, biaya produksi, atau nilai impor. Besaran cukai yang harus dibayar akan berubah mengikuti naik turunnya harga barang di pasar. Semakin tinggi nilai atau harga produk, semakin besar pula jumlah cukai yang dikenakan. Sistem ini umumnya dinilai lebih fleksibel karena secara otomatis menyesuaikan dengan nilai ekonomi barang yang dikenai cukai.

⁸⁰ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 105 tentang Cukai.

⁸¹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 105 tentang Cukai.

⁸² Danang Widyoko dkk., “PERLINDUNGAN KESEHATAN MASYARAKAT DAN KESINAMBUNGAN FISKAL MELALUI REFORMASI KEBIJAKAN CUKAI HASIL TEMBAKAU,” 2022, 4, https://komnaspt.or.id/wp-content/uploads/2022/09/Policy-Brief_Kebijakan-Cukai-Jangka-Panjang_Visi-Integritas-Komnas-PT_Agt-2022_FINAL.pdf.

b. Sistem Spesifik

Sistem cukai spesifik adalah metode pemungutan yang didasarkan pada satuan jumlah atau volume barang, tanpa memperhatikan harga jualnya. Cukai dipungut berdasarkan ukuran fisik tertentu, misalnya per batang rokok, per bungkus, per liter, atau per gram tembakau. Dalam sistem ini, besaran cukai bersifat tetap per satuan barang, sehingga lebih mudah dalam perhitungan dan pengawasan. Model spesifik juga sering digunakan untuk tujuan pengendalian konsumsi karena langsung berkaitan dengan jumlah barang yang beredar atau dikonsumsi.

c. Sistem *Hybrid* (gabungan)

Sistem cukai hybrid merupakan kombinasi antara sistem *ad valorem* dan sistem spesifik. Perhitungan cukai dilakukan dengan menggabungkan unsur persentase dari nilai barang dan unsur satuan jumlah barang sekaligus. Tujuannya adalah untuk memperoleh keseimbangan antara kepekaan terhadap harga dan kepastian penerimaan negara per unit barang. Sistem hybrid memungkinkan pemerintah mengoptimalkan fungsi cukai baik sebagai instrumen fiskal maupun sebagai alat pengendalian konsumsi dan peredaran barang tertentu.

Selain diatur dalam Undang-Undang Cukai, pengelolaan dan pemanfaatan penerimaan cukai juga diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Undang-undang tersebut menegaskan bahwa penerimaan yang bersumber dari pungutan cukai dialokasikan untuk pembiayaan kegiatan yang bertujuan mengendalikan serta menekan tingkat

konsumsi rokok di masyarakat, sehingga memperkuat keterkaitan antara kebijakan fiskal dan tujuan perlindungan kesehatan publik.⁸³

Pemerintah menetapkan batas maksimum tarif cukai atas produk hasil tembakau melalui Undang-Undang tentang Cukai. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007, bahwa,

“barang kena cukai berupa hasil tembakau dikenai cukai berdasarkan tarif paling tinggi:

- a. Untuk yang dibuat di Indonesia*
 - a) 275% (dua ratus tujuh puluh lima perser) dari harga dasar apabila harga dasar yang digunakan adalah harga jual pabrik; atau*
 - b) 57% (lima puluh tujuh persen) dari harga dasar apabila harga dasar yang digunakan adalah harga jual eceran.*
- b. Untuk yang diimpor*
 - a) 275% (dua ratus tujuh puluh lima persen) dari harga dasar apabila harga dasar yang digunakan adalah nilai pabean ditambah bea masuk; atau*
 - b) 57% (lima puluh tujuh persen) dari harga dasar apabila harga dasar yang digunakan adalah harga jual eceran.”⁸⁴*

Penentuan mengenai struktur dan tarif cukai rokok di Indonesia selanjutnya ditetapkan melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK) yang disesuaikan secara berkala. Penetapan tarif cukai didasarkan pada sejumlah kriteria pokok, yakni jenis rokok, cara pembuatannya (menggunakan mesin atau tenaga tangan), besaran atau skala produksi pabrikan, serta ketentuan Harga Jual Eceran (HJE) minimum yang ditentukan oleh pemerintah. HJE berperan sebagai dasar untuk mengklasifikasikan

⁸³ Abdillah Ahsan dkk., *Kajian Kebijakan Amandemen UU No. 39/2007 dan reformasi Kebijakan Cukai di Indonesia* (UI Publishing, 2020), 7.

⁸⁴ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 105 tentang Cukai.

golongan tarif sekaligus menjadi sarana pengendalian agar produk rokok tidak dipasarkan dengan harga yang terlalu rendah.⁸⁵ Besarnya tarif cukai rokok menentukan tinggi rendahnya harga rokok di Indonesia. Jika tarif cukai rokok ditetapkan tinggi maka harga rokok di pasar akan ikut naik, namun jika tarif cukai ditetapkan rendah, maka harga rokok di pasar akan tetap rendah.⁸⁶

Arah pengaturan fiskal pada dasarnya ditujukan untuk mendukung tercapainya stabilitas ekonomi serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pengelolaan pendapatan dan belanja negara secara efektif. Arah pengaturan fiskal ini dinilai belum sepenuhnya konsisten dengan upaya pengendalian tembakau secara nasional. Ketika tarif cukai rokok tidak mengalami kenaikan, produk hasil tembakau cenderung menjadi semakin terjangkau oleh masyarakat, sehingga tujuan pengendalian konsumsi melalui instrumen harga menjadi kurang efektif. Pemerintah perlu memastikan bahwa kebijakan cukai dirancang dan diimplementasikan sejalan dengan tujuan perlindungan kesehatan masyarakat.

Berdasarkan penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan cukai rokok di Indonesia berada pada titik temu antara fungsi fiskal dan fungsi kesehatan masyarakat. Menurut perspektif fiskal, Cukai Hasil Tembakau (CHT) merupakan salah satu sumber penerimaan penting dalam APBN dan berperan mendukung pembiayaan

⁸⁵ Asyifa Chairinnisa Giskard, *Paradoks Cukai Rokok: Antara Kepentingan Fiskal dan Kesehatan*, 18 Desember 2025, <https://www.depokpos.com/2025/12/paradoks-cukai-rokok-antara-kepentingan-fiskal-dan-kesehatan/>.

⁸⁶ Ahsan dkk., *Kajian Kebijakan Amandemen UU No. 39/2007 dan reformasi Kebijakan Cukai di Indonesia*, 14.

pembangunan serta stabilitas ekonomi. Pengaturan mengenai cukai didasarkan pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007, yang menegaskan bahwa cukai dikenakan atas barang yang konsumsinya perlu dikendalikan dan berpotensi menimbulkan dampak negatif, termasuk hasil tembakau. Cukai sendiri memiliki 2 fungsi, yaitu fungsi *budgeter* sebagai sumber penerimaan negara dan fungsi *regulerend* sebagai instrumen pengendalian konsumsi melalui mekanisme tarif dan harga. Apabila kebijakan tarif tidak dinaikkan secara konsisten, rokok tetap terjangkau dan tujuan pengendalian konsumsi menjadi kurang efektif.

2. Arah Pengaturan Kesehatan

Rokok merupakan produk yang mengandung zat adiktif dan memiliki risiko tinggi terhadap kesehatan, sehingga penggunaannya dapat menimbulkan berbagai dampak negatif baik bagi individu maupun bagi masyarakat secara luas. Sejumlah zat berbahaya dalam rokok berasal dari bahan yang pada dasarnya tidak pernah diperuntukkan masuk ke tubuh manusia. Salah satunya amonia, yang biasa ditemukan dalam cairan pembersih toilet dan pupuk; dalam rokok zat ini berfungsi meningkatkan penyerapan nikotin sehingga efek ketergantungan muncul lebih cepat dan kuat, selain itu terdapat karbon monoksida, gas yang juga dihasilkan oleh knalpot kendaraan bermotor. Gas ini menggantikan oksigen dalam darah dan mengurangi suplai oksigen ke organ vital, terutama jantung dan otak. Ada pula hidrogen sianida, gas beracun yang pernah digunakan dalam ruang eksekusi pada masa Perang Dunia II.

Rokok juga mengandung nikotin sebagai zat utama penyebab ketergantungan yang kuat. Senyawa ini bahkan dimanfaatkan dalam pestisida untuk membasmi serangga. Selain itu, terdapat asetaldehida (*acetaldehyde*), bahan kimia yang lazim digunakan dalam produksi resin dan perekat, serta aseton (*acetone*) yang umumnya terdapat pada cairan penghapus cat kuku maupun pelarut industri. Tidak hanya berupa gas beracun, asap rokok turut membawa kandungan logam berat yang berasal dari tanah dan pupuk dalam proses budidaya tembakau. Logam-logam tersebut dapat menumpuk di dalam tubuh dan memicu berbagai gangguan kesehatan kronis.

Besarnya risiko yang ditimbulkan oleh konsumsi tembakau menunjukkan bahwa instrumen fiskal berupa cukai rokok merupakan bagian dari kebijakan negara dalam upaya perlindungan serta peningkatan derajat kesehatan masyarakat. Pengenaan cukai tidak hanya diposisikan sebagai sumber penerimaan negara, melainkan sebagai alat pengendalian konsumsi produk tembakau yang memiliki dampak serius terhadap kesehatan publik. Pengaturan tersebut tidak hanya dimaksudkan untuk melindungi perokok aktif, tetapi juga menjamin hak masyarakat luas atas lingkungan hidup yang sehat dari paparan asap rokok sebagai bentuk perlindungan hukum bagi perokok pasif. Oleh karena itu, negara memiliki kewajiban untuk melakukan pembatasan dan pengendalian terhadap konsumsi rokok melalui berbagai instrumen kebijakan, termasuk fiskal berupa pengenaan cukai terhadap produk hasil tembakau.

Arah pengaturan kesehatan berlandaskan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan. Undang-undang ini menegaskan bahwa kesehatan merupakan hak dasar setiap warga negara yang harus dilindungi, dipenuhi, dan

diwujudkan oleh negara melalui berbagai kebijakan dan program kesehatan masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah memiliki tanggung jawab untuk merumuskan kebijakan yang tidak hanya bersifat kuratif, tetapi juga preventif dalam mencegah berbagai risiko yang dapat mengancam kesehatan masyarakat.

Pasal 4 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 memuat 11 unsur kesehatan, dimana 3 diantaranya, yaitu:⁸⁷

- a. Hak untuk hidup sehat secara fisik, mental, dan sosial;
- b. Hak memperoleh informasi serta edukasi kesehatan yang seimbang dan bertanggung jawab;
- c. Hak atas perlindungan dari risiko kesehatan.

Ketiga hak ini menunjukkan bahwa negara memiliki kewajiban untuk menciptakan kondisi yang mendukung tercapainya kehidupan yang sehat bagi masyarakat. Hak untuk hidup sehat secara fisik, mental, dan sosial mengandung makna bahwa negara harus berupaya mencegah berbagai faktor yang dapat menimbulkan gangguan kesehatan, termasuk paparan zat adiktif yang terkandung dalam produk tembakau. Sementara itu, hak untuk memperoleh informasi serta edukasi kesehatan menegaskan pentingnya peran pemerintah dalam memberikan pengetahuan yang benar dan bertanggung jawab kepada masyarakat mengenai bahaya konsumsi rokok serta dampaknya terhadap kesehatan.

⁸⁷ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 105 tentang Kesehatan.

Selain itu, hak atas perlindungan dari risiko kesehatan juga menuntut negara untuk mengambil langkah-langkah preventif dalam mengendalikan faktor-faktor yang berpotensi menimbulkan penyakit atau gangguan kesehatan. Kewajiban tersebut dapat diwujudkan melalui berbagai kebijakan pengendalian tembakau, seperti pembatasan peredaran rokok, pengaturan kawasan tanpa rokok, serta penerapan kebijakan fiskal melalui pengenaan cukai terhadap produk hasil tembakau.

Dengan demikian, ketiga hak tersebut pada dasarnya mengharuskan negara untuk membatasi paparan zat adiktif, memberikan edukasi yang memadai mengenai bahaya rokok, serta mengurangi akses masyarakat terhadap produk yang memiliki risiko tinggi terhadap kesehatan. Upaya ini menjadi bagian penting dalam strategi perlindungan kesehatan masyarakat sekaligus dalam mewujudkan derajat kesehatan yang optimal bagi seluruh warga negara.

Selanjutnya, Peraturan pemerintah nomor 28 Tahun 2024, khususnya bagian Pengamanan Zat Adiktif, merupakan peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Pasal 430 yang berbunyi,

“Penyelenggaraan pengamanan zat adiktif berupa produk tembakau dan rokok elektronik bertujuan untuk:

- a. menurunkan prevalensi perokok dan perokok pemula;*
- b. menurunkan angka kesakitan dan kematian akibat dampak merokok;*
- c. meningkatkan kesadaran dan kewaspadaan masyarakat terhadap bahaya merokok dan manfaat hidup tanpa merokok;*
- d. melindungi kesejahteraan perseorangan, keluarga, masyarakat, dan lingkungan dari bahaya konsumsi dan/atau paparan zat adiktif berupa produk tembakau dan rokok elektronik yang menyebabkan dampak buruk kesehatan, ekonomi, dan lingkungan; dan*

- e. *mendorong dan menggerakkan masyarakat untuk aktif terlibat dalam upaya pengenadlian produk tembakau dan rokok elektronik.*”⁸⁸

Menurut konsep determinan kesehatan yang dikemukakan oleh Hendrik L. Blum, derajat kesehatan masyarakat dipengaruhi oleh tiga faktor utama, yaitu pelayanan kesehatan, perilaku, dan lingkungan.

1) Faktor Pelayanan Kesehatan

Faktor pelayanan kesehatan berkaitan dengan ketersediaan, aksesibilitas, serta kualitas fasilitas dan layanan kesehatan yang diberikan kepada masyarakat. Tingginya tingkat konsumsi rokok berpotensi meningkatkan angka penyakit tidak menular seperti penyakit jantung, kanker paru-paru, stroke, dan penyakit paru obstruktif kronis. Kondisi tersebut pada akhirnya akan meningkatkan beban terhadap sistem pelayanan kesehatan, baik dari sisi kapasitas fasilitas kesehatan maupun dari sisi pembiayaan layanan medis. Apabila konsumsi rokok terus meningkat, maka kebutuhan terhadap pelayanan kesehatan juga akan semakin besar, sehingga dapat memberikan tekanan terhadap sistem pembiayaan kesehatan nasional.

2) Faktor Perilaku

Faktor perilaku merupakan salah satu determinan kesehatan yang sangat berpengaruh terhadap kondisi kesehatan masyarakat. Perilaku merokok merupakan kebiasaan yang tidak hanya dipengaruhi oleh faktor individu, tetapi juga oleh faktor sosial, ekonomi, budaya, serta lingkungan pergaulan. Dalam banyak kasus,

⁸⁸ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 135 tentang Kesehatan.

perilaku merokok terbentuk melalui proses sosial yang panjang dan sering kali dipengaruhi oleh norma sosial yang berkembang di masyarakat.

3) Faktor Lingkungan,

Faktor lingkungan juga memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kondisi kesehatan masyarakat. Lingkungan yang sehat akan mendukung terciptanya kualitas hidup yang lebih baik, sedangkan lingkungan yang tercemar dapat meningkatkan risiko berbagai penyakit. Konsumsi rokok berdampak pada kualitas udara dan kesehatan lingkungan, baik melalui asap rokok maupun limbah produk tembakau. Konsumsi rokok tidak hanya berdampak pada kesehatan individu yang merokok, tetapi juga memberikan dampak terhadap lingkungan sekitar dan membahayakan kesehatan orang lain melalui paparan asap rokok pasif. Selain itu, limbah produk tembakau seperti puntung rokok juga dapat mencemari lingkungan dan menimbulkan berbagai permasalahan kebersihan.

Pengendalian tembakau melalui kebijakan cukai pada dasarnya sejalan dengan kerangka pengendalian tembakau global yang dirumuskan dalam strategi MPOWER oleh World Health Organization (WHO).⁸⁹ Strategi ini dikembangkan sebagai bagian dari upaya global untuk menekan prevalensi konsumsi tembakau serta melindungi masyarakat dari dampak kesehatan yang ditimbulkan oleh produk tembakau. Pendekatan MPOWER dirancang sebagai panduan kebijakan bagi negara-negara

⁸⁹ World Health Organization, *Menaikkan Cukai dan Harga Produk Tembakau untuk Indonesia Sehat dan Sejahtera*, 2020, https://cdn.who.int/media/docs/default-source/searo/indonesia/menaikkan-cukai-dan-harga-produk-tembakau-untuk-indonesia-sehat-dan-sejahtera.pdf?sfvrsn=bb058f70_2.

dalam menerapkan langkah-langkah pengendalian tembakau yang komprehensif dan berbasis bukti.

Strategi MPOWER mencakup 6 (enam) komponen utama dalam upaya pengendalian konsumsi tembakau, yaitu:⁹⁰

- a. *Monitor tobacco use and prevention policies*, yakni melakukan pemantauan terhadap tingkat penggunaan tembakau serta efektivitas kebijakan pengendaliannya. Pemantauan ini berfungsi sebagai dasar evaluasi apakah kebijakan cukai rokok benar-benar berdampak pada penurunan konsumsi dan perubahan perilaku merokok, hal ini menuntut agar penetapan tarif dan struktur cukai sesuai dengan penurunan prevalensi perokok.
- b. *Protect people from tobacco use*, yaitu melindungi masyarakat dari paparan dan penggunaan produk tembakau. ini menuntut pembatasan aksesibilitas dan keterjangkauan rokok, perlindungan dari asap rokok di ruang publik, serta pengendalian distribusi dan penjualan, khususnya kepada anak. Kebijakan cukai rokok berperan strategis dalam komponen ini melalui mekanisme peningkatan harga yang menurunkan daya beli dan keterjangkauan rokok.
- c. *Offer help to quit tobacco use*, dengan menyediakan dukungan dan layanan bagi individu yang ingin berhenti menggunakan tembakau, oleh karena itu perlunya

⁹⁰ Clarissa Aurelia Williem dan Wily Julitawaty, "PERAN KEBIJAKAN EKSTENSIFIKASI CUKAI DALAM MELINDUNGI KESEHATAN MASYARAKAT INDONESIA," *Jurnal Akuntansi, Keuangan, Perpajakan dan Tata Kelola Perusahaan* 1, no. 3 (2024): 181, <https://doi.org/10.59407/jakpt.v1i3.579>.

pengalokasian sebagian penerimaan cukai untuk mendukung layanan berhenti merokok dan program promotif-preventif.

- d. *Warn about the dangers of tobacco*, melalui pemberian peringatan dan informasi mengenai bahaya konsumsi tembakau bagi kesehatan. Kebijakan cukai rokok seharusnya ditempatkan sebagai pelengkap dari strategi peringatan seperti, peringatan kesehatan bergambar, pelabelan yang jelas, serta kampanye edukasi publik yang berkelanjutan.
- e. *Enforce bans on tobacco advertising, promotion and sponsorship*, yakni menerapkan dan menegakkan larangan terhadap iklan, promosi, serta sponsorship produk tembakau.
- f. *Raise taxes on tobacco*, yaitu menaikkan pajak atau cukai tembakau sebagai instrumen pengendalian konsumsi.

Secara keseluruhan, arah pengaturan kesehatan dalam cukai rokok berdasarkan MPOWER menempatkan cukai sebagai bagian dari strategi pengendalian tembakau yang terstruktur. Indonesia sendiri dalam penerapan strategi MPOWER belum dilaksanakan secara optimal dan menyeluruh. Laporan yang diterbitkan oleh World Health Organization tersebut, Indonesia untuk pertama kalinya memperoleh capaian peringkat tertinggi pada tiga dari enam indikator utama MPOWER, yaitu aspek pemantauan (*monitoring*) penggunaan tembakau, perlindungan masyarakat dari

paparan asap rokok (*protecting people from tobacco smoke*), serta kebijakan peningkatan cukai tembakau (*raising tobacco taxes*).⁹¹

Capaian Indonesia dalam beberapa indikator MPOWER tersebut pada satu sisi menunjukkan adanya komitmen negara dalam memperkuat kebijakan pengendalian tembakau berbasis kesehatan masyarakat. Namun, pada sisi lain kondisi tersebut juga memperlihatkan adanya ketidakkonsistenan arah kebijakan nasional, khususnya antara fungsi fiskal cukai sebagai sumber penerimaan negara dan fungsi kesehatan sebagai instrumen pengendalian konsumsi tembakau. Ketergantungan penerimaan negara terhadap cukai hasil tembakau berpotensi menimbulkan konflik kepentingan kebijakan, di mana optimalisasi penerimaan fiskal tidak selalu berjalan sejalan dengan tujuan penurunan prevalensi merokok.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa arah kebijakan kesehatan dalam pengaturan cukai rokok pada dasarnya ditujukan untuk melindungi kesehatan masyarakat dan menekan prevalensi konsumsi tembakau. Mengingat rokok mengandung berbagai zat adiktif dan berbahaya seperti nikotin, karbon monoksida, amonia, serta logam berat yang berdampak serius terhadap kesehatan, negara berkewajiban melakukan pembatasan melalui instrumen fiskal berupa cukai. Secara normatif, kebijakan tersebut sejalan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan yang menjamin hak hidup sehat, hak memperoleh informasi kesehatan, dan hak atas perlindungan dari risiko kesehatan. Implementasinya

⁹¹ N. Paranietharan, "Lindungi Generasi Emas dari Tembakau," *Kompas*, t.t., diakses 12 Desember 2025, <https://www.kompas.id/artikel/lindungi-generasi-emas-dari-tembakau>.

dipertegas melalui Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 yang menekankan pengamanan zat adiktif serta upaya penurunan prevalensi perokok, khususnya pada anak dan remaja.

Menurut perspektif determinan kesehatan Hendrik L. Blum, kebijakan cukai rokok berkontribusi pada penguatan pelayanan kesehatan melalui pengurangan beban pembiayaan, perubahan perilaku melalui mekanisme harga, dan perbaikan lingkungan melalui pengendalian paparan asap rokok. Pengaturan ini juga selaras dengan strategi MPOWER yang dikembangkan oleh World Health Organization, yang menempatkan kenaikan pajak tembakau sebagai instrumen paling efektif dalam pengendalian konsumsi. Meskipun Indonesia menunjukkan kemajuan dalam beberapa indikator MPOWER, masih terdapat ketidakkonsistenan antara fungsi fiskal cukai sebagai sumber penerimaan negara dan fungsi kesehatan sebagai instrumen pengendalian. Ketergantungan pada penerimaan cukai hasil tembakau berpotensi menimbulkan konflik kebijakan apabila tidak diorientasikan secara tegas pada tujuan perlindungan kesehatan masyarakat.

B. Disharmonisasi Pengaturan Fiskal dan Kesehatan dalam Cukai Rokok pada Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 Tentang Kesehatan Perspektif *Asas Salus Populi Suprema Lex Esto*

Kebijakan cukai rokok di Indonesia pada dasarnya berada pada titik persinggungan antara dua kepentingan utama negara, yaitu kepentingan fiskal dan kepentingan perlindungan kesehatan masyarakat. Di satu sisi, cukai rokok menjadi

salah satu sumber penerimaan negara yang signifikan dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Penerimaan dari Cukai Hasil Tembakau (CHT) secara konsisten memberikan kontribusi besar bagi pendapatan negara dan digunakan untuk membiayai berbagai program pembangunan nasional. Namun di sisi lain, rokok merupakan produk yang mengandung zat adiktif yang memiliki dampak negatif terhadap kesehatan masyarakat, sehingga negara juga memiliki kewajiban untuk melakukan pengendalian terhadap konsumsi tembakau. Kondisi ini menimbulkan dinamika kebijakan yang sering kali menempatkan pemerintah pada posisi yang dilema antara mempertahankan penerimaan fiskal dan melindungi kesehatan masyarakat.

Pengaturan pengendalian konsumsi rokok di Indonesia tidak hanya diatur melalui pengaturan fiskal berupa cukai, tetapi juga melalui pengaturan kesehatan yang bertujuan untuk menekan prevalensi merokok di masyarakat. Salah satu regulasi yang mengatur aspek kesehatan tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Kesehatan yang merupakan aturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Peraturan ini memuat berbagai ketentuan mengenai pengendalian produk tembakau, termasuk pembatasan iklan, promosi, penjualan, serta perlindungan masyarakat dari paparan asap rokok. Secara normatif, pengaturan tersebut dimaksudkan untuk memperkuat upaya perlindungan kesehatan masyarakat serta menurunkan angka konsumsi rokok, khususnya di kalangan anak-anak dan remaja.

Namun demikian, dalam praktiknya masih terdapat potensi disharmonisasi antara pengaturan fiskal dan pengaturan kesehatan dalam cukai rokok. Fiskal cenderung memandang cukai rokok sebagai instrumen penerimaan negara melalui fungsi *budgetair*, yaitu untuk mengoptimalkan pendapatan negara guna membiayai berbagai program pembangunan. Sementara itu, dari sisi kesehatan masyarakat, cukai rokok juga memiliki fungsi *regulerend*, yaitu sebagai instrumen pengendalian konsumsi tembakau melalui mekanisme harga. Idealnya, peningkatan tarif cukai akan menyebabkan harga rokok menjadi lebih mahal sehingga dapat menurunkan tingkat konsumsi masyarakat. Akan tetapi, dalam beberapa situasi, fiskal yang terlalu menekankan aspek penerimaan negara dapat berpotensi melemahkan tujuan pengendalian kesehatan apabila tidak diimbangi dengan strategi pembatasan konsumsi yang konsisten.

Menurut asas *Salus Populi Suprema Lex Esto*, yang secara harfiah berarti “keselamatan atau kesejahteraan rakyat merupakan hukum tertinggi” menekankan bahwa setiap kebijakan negara harus berorientasi pada kesejahteraan masyarakat secara luas. Artinya, meskipun cukai rokok dapat meningkatkan penerimaan negara, kebijakan tersebut harus tetap dievaluasi berdasarkan dampaknya terhadap kesehatan masyarakat. Hal ini karena dampak konsumsi rokok tidak hanya dirasakan oleh individu perokok, tetapi juga oleh masyarakat luas melalui meningkatnya beban penyakit, biaya pelayanan kesehatan, serta penurunan kualitas hidup masyarakat.

Asas ini selaras dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 28H ayat 1 berbunyi,

“setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”.⁹²

Selain itu, Pasal 28I ayat 1 berbunyi

*“hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.”*⁹³

Ketentuan tersebut menegaskan bahwa negara memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa setiap kebijakan yang berkaitan dengan produk tembakau tidak hanya mempertimbangkan aspek penerimaan negara, tetapi juga memperhatikan dampak jangka panjang terhadap kesehatan publik. Oleh karena itu pemerintah sebagai penyelenggara negara memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa setiap kebijakan yang dirumuskan, baik dalam bidang ekonomi, kesehatan, maupun sosial, mampu memberikan kontribusi nyata terhadap peningkatan kualitas hidup masyarakat. Perumusan regulasi harus mempertimbangkan berbagai aspek yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat luas seperti, memberikan manfaat sosial yang optimal, meminimalkan potensi dampak negatif terhadap masyarakat, serta mengurangi kesenjangan sosial yang dapat timbul akibat kebijakan tersebut. Dengan demikian, asas

⁹² Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 1959.

⁹³ Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 1959.

Salus Populi Suprema Lex Esto mendorong negara untuk mengadopsi pengaturan yang berorientasi pada kesejahteraan publik secara luas.

Asas *salus populi suprema lex esto* memiliki beberapa implikasi penting dalam penyelenggaraan hukum dan pemerintahan, yaitu:⁹⁴

1. Kesejahteraan Publik

Asas *salus populi suprema lex esto* menempatkan kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan utama dalam pembentukan kebijakan negara. Negara menghadapi dua kepentingan yang berbeda, yaitu fungsi fiskal sebagai sumber penerimaan negara dan fungsi kesehatan untuk melindungi masyarakat dari dampak negatif konsumsi rokok. Apabila ditinjau dari asas ini, maka kebijakan negara seharusnya lebih menitikberatkan pada perlindungan kesehatan masyarakat karena kesehatan merupakan bagian dari kesejahteraan publik. Namun dalam praktiknya sering muncul ketegangan antara kepentingan fiskal dan kepentingan kesehatan.

Pengaturan fiskal sering dibenarkan bahwa industri rokok memiliki kontribusi signifikan terhadap penyerapan tenaga kerja, seperti pabrik, distribusi, petani tembakau dan cengkeh. Selain itu, penerimaan negara dari cukai hasil tembakau juga menjadi salah satu sumber pembiayaan pembangunan nasional yang digunakan untuk mendukung berbagai program sosial dan ekonomi. Manfaat ekonomi yang dihasilkan industri tembakau memang menciptakan kesejahteraan bagi pekerja dan pelaku usaha pada sektor tersebut, tetapi pada saat yang sama konsumsi rokok menimbulkan biaya

⁹⁴ Distingsi, “*Salus Populi Suprema Lex Esto*: Pengertian, Implikasi, Penerapan dan Dampak.”

kesehatan yang sangat besar, seperti meningkatnya angka penyakit tidak menular, penurunan produktivitas tenaga kerja, serta meningkatnya beban pembiayaan sistem kesehatan nasional. Beban tersebut pada akhirnya mengurangi kapasitas fiskal negara untuk mengalokasikan anggaran pada sektor strategis lain seperti pendidikan, perlindungan sosial, dan pembangunan manusia.

Apabila kerugian sosial dan kesehatan yang ditimbulkan lebih besar dibandingkan manfaat ekonomi yang diperoleh, maka kebijakan yang mempertahankan tingkat konsumsi rokok secara tinggi tidak sepenuhnya memenuhi implikasi ini secara menyeluruh. Pengaturan fiskal yang terlalu ditekan justru berpotensi menciptakan ketergantungan ekonomi pada sektor yang menimbulkan beban sosial, oleh karena itu, kebijakan publik yang selaras dengan asas ini tidak cukup hanya menjaga ekonomi secara bertahap, tetapi juga harus menjaga kesejahteraan masyarakat agar tidak bergantung pada konsumsi produk yang berdampak negatif terhadap kesehatan.

2. Pembatasan Kekuasaan

Asas ini menegaskan bahwa kekuasaan pemerintah tidak bersifat absolut, melainkan harus dibatasi oleh kepentingan kesejahteraan rakyat. Disharmonisasi terlihat pada lemahnya koordinasi lintas sektor antara fiskal dan otoritas kesehatan. Kementerian Keuangan melalui Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, memiliki kewenangan penuh dalam penetapan tarif, peredaran produk, dan penegakan hukum terkait cukai. Sementara itu, Kementerian Kesehatan bertanggung jawab terhadap pengaturan zat adiktif, perlindungan masyarakat, dan pengawasan implementasi

kebijakan kesehatan, hal ini Kementerian Kesehatan tidak memiliki otoritas penuh untuk mengatur dan mengawasi iklan rokok maupun penetapan harga.

Kondisi tersebut menimbulkan ketidakjelasan dalam pelaksanaan kebijakan, terutama ketika terjadi perbedaan prioritas antara kepentingan penerimaan negara dan tujuan perlindungan kesehatan masyarakat. Tanpa mekanisme koordinasi yang kuat dan pembagian kewenangan yang tegas, kebijakan fiskal dan kebijakan kesehatan cenderung berjalan sendiri-sendiri. Dampaknya, upaya pengendalian konsumsi rokok menjadi tidak optimal, kewenangan tersebut harus dijalankan dengan mempertimbangkan dampaknya terhadap masyarakat. Jika kebijakan yang diambil hanya berorientasi pada peningkatan penerimaan negara tanpa memperhatikan dampak kesehatan masyarakat, maka kebijakan tersebut dapat dinilai tidak sepenuhnya sejalan dengan asas *salus populi*. Dengan demikian, asas ini dapat digunakan sebagai parameter untuk menilai apakah pengaturan fiskal negara telah digunakan secara proporsional atau justru mengabaikan kepentingan perlindungan kesehatan publik.

3. Prinsip Demokrasi

Kebijakan publik pada dasarnya harus diarahkan untuk menjamin keselamatan dan kesejahteraan masyarakat sebagai hukum tertinggi. Prinsip ini menegaskan bahwa setiap kebijakan yang dibuat oleh negara harus mencerminkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat serta memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kepentingan umum. Asas *salus populi suprema lex esto* menuntut agar pemerintah menempatkan perlindungan terhadap kesehatan masyarakat sebagai pertimbangan utama dalam pengambilan keputusan. Hal ini disebabkan karena konsumsi rokok memiliki dampak

yang signifikan terhadap kesehatan publik, baik bagi perokok aktif maupun perokok pasif. Dengan demikian, masyarakat sebagai konsumen berhak memperoleh perlindungan dari risiko kesehatan yang ditimbulkan oleh produk tembakau melalui berbagai kebijakan pengendalian, seperti pembatasan konsumsi, pengaturan iklan, peningkatan tarif cukai, serta penyediaan informasi yang jelas mengenai bahaya rokok.

Kebijakan yang diambil seharusnya mempertimbangkan berbagai kepentingan masyarakat, baik dari aspek kesehatan, ekonomi, maupun sosial. Misalnya, masyarakat sebagai konsumen membutuhkan perlindungan terhadap dampak kesehatan rokok, sementara sebagian masyarakat juga menggantungkan hidup pada sektor industri tembakau. Oleh karena itu, pemerintah perlu merumuskan kebijakan yang seimbang dengan mempertimbangkan berbagai aspirasi tersebut.

4. Penegakan Hukum dan Keadilan

Penegakan hukum tidak hanya berkaitan dengan pengawasan terhadap peredaran rokok ilegal atau pelanggaran terhadap ketentuan cukai, tetapi juga berkaitan dengan implementasi kebijakan kesehatan masyarakat. Mengingat harga rokok tetap terjangkau akibat tidak adanya kenaikan cukai pada tahun 2025 dan menunda kenaikan pada tahun 2026. Penundaan tersebut kerap dibenarkan dengan alasan menjaga stabilitas industri hasil tembakau dan menghindari potensi penurunan penerimaan negara yang signifikan, namun hal ini berimplikasi langsung pada efektivitas kesehatan.

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 menghendaki pembatasan yang lebih tegas terhadap aksesibilitas dan daya tarik rokok, dalam pasal 434 ayat (1) menegaskan

“setiap orang dilarang menjual produk tembakau dan rokok elektronik:

- a. Menggunakan mesin layanan diri;*
- b. Kepada setiap orang di bawah usia 21 (dua puluh satu) tahun dan perempuan hamil;*
- c. Secara eceran satuan perbatang, kecuali produk tembakau berupa cerutu dan rokok elektronik;*
- d. Dengan menempatkan produk tembakau dan rokok elektronik pada area sekitar pintu masuk dan keluar atau pada tempat yang sering dilalui;*
- e. Dalam radius 200 (dua ratus) meter dari satuan Pendidikan dan tempat bermain anak; dan*
- f. Menggunakan jasa situs web atau aplikasi elektronik komersial dan media sosial dikecualikan jika terdapat verifikasi umur.”⁹⁵*

Larangan tersebut dibuat untuk mempersempit akses masyarakat terhadap rokok. Larangan penjualan tersebut tidak dapat dilepaskan dari realitas sosial bahwa tingginya angka perokok pemula di Indonesia selama ini dipengaruhi oleh mudahnya akses terhadap rokok, baik dari sisi ketersediaan maupun keterjangkauan harga. Praktik penjualan rokok secara eceran atau satuan dengan harga yang relatif murah telah membuka peluang luas bagi remaja dan kelompok berpenghasilan rendah untuk mengakses produk tembakau tanpa hambatan berarti. Kondisi ini menunjukkan bahwa tanpa pembatasan yang tegas, mekanisme pasar justru memperbesar risiko kesehatan masyarakat, khususnya bagi kelompok yang belum memiliki kapasitas penuh untuk mempertimbangkan dampak jangka panjang dari konsumsi tembakau.

⁹⁵ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 135 tentang Kesehatan.

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 dalam Pasal 446 ayat (1) juga menegaskan bahwa

*“setiap orang yang memproduksi, mengimpor, dan/atau mengedarkan produk tembakau dan rokok elektronik dilarang mengiklankan di media sosial berbasis digital,”*⁹⁶

Namun, lebih dari satu tahun sejak aturan itu berlaku, penerapannya masih belum tampak nyata. Industri rokok tetap gencar melakukan promosi melalui konser musik, kegiatan olahraga, maupun kerja sama kreatif dengan tokoh publik, strategi pemasaran terus menormalkan kebiasaan merokok di kalangan remaja.⁹⁷ Lebih lanjut dijelaskan dalam Pasal 454, bahwa

“setiap orang yang memproduksi dan/atau mengimpor produk tembakau dan rokok elektronik yang mensponsori kegiatan lembaga dan/atau perseorangan hanya dapat dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Tidak menggunakan nama merek dagang dan logo produk tembakau dan rokok elektronik termasuk citra merek produk tembakau dan rokok elektronik; dan*
- b. Tidak bertujuan untuk mempromosikan produk tembakau dan rokok elektronik.”*⁹⁸

Hal ini juga menyebabkan ketertarikan dan membuka ruang bagi konsumen untuk terus merokok, mengingat media sosial memiliki jangkauan yang sangat luas, sehingga mudah diakses oleh berbagai kelompok usia, termasuk anak dan remaja. Akibatnya, kegagalan upaya kesehatan dalam menurunkan prevalensi merokok secara signifikan. Lebih lanjut, jika penerimaan fiskal digunakan untuk menutup biaya

⁹⁶ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 135 tentang Kesehatan.

⁹⁷ Arnoldus Kristianus, *PKJS UI Kritik Lemahnya Kebijakan Fiskal Pengendalian Rokok di Tahun Pertama Prabowo*, 21 Oktober 2025, <https://investor.id/macroeconomy/414134/pkjs-ui-kritik-lemahnya-kebijakan-fiskal-pengendalian-rokok-di-tahun-pertama-prabowo>.

⁹⁸ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 135 tentang Kesehatan.

pengobatan penyakit akibat rokok, maka terjadi siklus paradoks, negara memperoleh manfaat dari konsumsi rokok, tetapi sebagian manfaat tersebut habis untuk menanggulangi dampak negatifnya. Pengaturan fiskal cenderung menghitung pendapatan yang diterima negara, sementara pengaturan kesehatan menghitung beban biaya yang ditanggung, seperti pengobatan penyakit akibat rokok, pembiayaan Jaminan Kesehatan Nasional, layanan rumah sakit dan rehabilitasi kesehatan, dan lain-lain.

Jika penegakan hukum hanya difokuskan pada aspek fiskal seperti pengawasan penerimaan negara, sementara aspek perlindungan kesehatan kurang diperhatikan, maka dapat dikatakan terjadi ketidakseimbangan dalam implementasi hukum. Oleh karena itu, asas *salus populi* menuntut agar penegakan hukum dalam bidang cukai rokok tidak hanya bertujuan menjaga penerimaan negara, tetapi juga melindungi kesehatan masyarakat sebagai kepentingan yang lebih luas.

5. Partisipasi dan Pemberdayaan Masyarakat

Asas *salus populi* menekankan pentingnya keterlibatan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik. Hukum dinilai sebagai instrumen atau sarana yang digunakan untuk menjaga serta mengatur ketertiban sosial demi mewujudkan masyarakat yang adil sekaligus menjamin terselenggaranya kesejahteraan sosial. Negara berperan penting sebagai aktor dalam merumuskan kebijakan hukum dengan mempertimbangkan manfaat dan dampaknya bagi masyarakat luas. Setiap kebijakan yang diambil, seharusnya mempertimbangkan konsekuensi sosial yang ditimbulkannya.

Pada dasarnya proses perumusan kebijakan publik merupakan tahapan yang sangat penting dalam rangkaian penyusunan dan implementasi kebijakan, karena pada tahap ini ditetapkan berbagai keputusan strategis guna mengatasi permasalahan yang berkembang di tengah masyarakat.⁹⁹ Selain itu, kedudukan Pancasila sebagai sumber nilai dalam sistem hukum nasional menuntut agar setiap pembentukan kebijakan publik dilakukan secara demokratis dan berorientasi pada kepentingan masyarakat. Prinsip tersebut tidak hanya tercermin dalam substansi norma, tetapi juga dalam proses pembentukannya, oleh karena itu, partisipasi masyarakat menjadi unsur penting karena hukum tidak semata produk negara, melainkan hasil interaksi antara negara dan warga negara.¹⁰⁰

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan dapat dipahami dalam empat bentuk, yaitu:

- 1) Partisipasi sebagai kebijakan, yaitu masyarakat memberikan masukan terhadap pembuat kebijakan, misalnya kelompok kesehatan, akademisi, dan konsumen menyampaikan data dampak kesehatan rokok sehingga arah pengaturan tidak semata ditentukan pertimbangan penerimaan negara.
- 2) Partisipasi sebagai strategi, yakni keterlibatan publik membangun legitimasi dan kepercayaan terhadap regulasi cukai, karena kebijakan yang mempengaruhi harga dan akses rokok seringkali menimbulkan pertentangan sosial.

⁹⁹ Hermanu Iriawan, *Teori Kebijakan Publik* (Malang: Literasi Nusantara Abadi Grup, 2024), 83.

¹⁰⁰ Abdul Kadir dkk., "Grand Fundamental Norm as the Ideal Regional Formation Norm: A Study on Indonesian Community Participation," *JUSTISI* 10, no. 3 (2024): 650–71, <https://doi.org/10.33506/js.v10i3.3102>.

- 3) Partisipasi sebagai alat komunikasi, yaitu forum publik menjadi sarana negara memahami kebutuhan masyarakat antara perlindungan kesehatan dan keberlangsungan ekonomi.
- 4) Partisipasi sebagai penyelesaian konflik, pengaturan tembakau sering menimbulkan konflik kepentingan antara pemerintah, industri, pekerja, dan masyarakat; partisipasi menjadi media kompromi yang mencegah kebijakan bersifat sepihak.

Upaya partisipasi masyarakat untuk menyampaikan persoalan ini sebenarnya sudah berlangsung lama. Sejumlah organisasi masyarakat dan organisasi profesi kesehatan sebelumnya telah mengirim surat kepada Presiden Republik Indonesia, meminta pemerintah tetap konsisten menjalankan kebijakan pengendalian tembakau. Surat tersebut menekankan pentingnya kebijakan cukai yang melindungi kesehatan masyarakat dan kualitas generasi muda, namun sampai saat ini belum ada tanggapan yang diberikan.¹⁰¹ Melalui partisipasi publik, pemerintah dapat memperoleh masukan yang lebih komprehensif mengenai dampak sosial dan ekonomi dari kebijakan yang diambil.

6. Pembangunan yang Berkelanjutan

Asas salus populi suprema lex esto berkaitan dengan prinsip pembangunan berkelanjutan. Kebijakan yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat tidak hanya

¹⁰¹ Arnoldus Kristianus, "PKJS UI Kritik Lemahnya Kebijakan Fiskal Pengendalian Rokok di Tahun Pertama Prabowo," *Investor*, 21 Oktober 2025, https://investor.id/macroeconomy/414134/pkjs-ui-kritik-lemahnya-kebijakan-fiskal-pengendalian-rokok-di-tahun-pertama-prabowo#google_vignette.

mempertimbangkan kepentingan jangka pendek, tetapi juga dampak jangka panjang bagi generasi mendatang. Cukai rokok selama ini diposisikan dalam kerangka menjaga keseimbangan antara penerimaan negara, kepentingan industri, dan aspek ketenagakerjaan. Sementara, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 secara tegas dalam Pasal 430 mengamanatkan:

“penyelenggaraan pengamanan zat adiktif berupa produk tembakau dan rokok elektronik dengan tujuan untuk:

- a. Menurunkan prevalensi perokok dan mencegah perokok pemula;*
- b. Menurunkan angka kesakitan dan kematian akibat dampak merokok;*
- c. Meningkatkan kesadaran dan kewaspadaan masyarakat terhadap bahaya merokok dan manfaat hidup tanpa merokok;”¹⁰²*

Konflik muncul ketika tujuan peningkatan atau stabilisasi penerimaan negara dari cukai rokok justru berpotensi bertentangan dengan tujuan utama penurunan prevalensi merokok. Menurut sudut pandang utilitarianisme, kebijakan cukai yang efektif adalah kebijakan yang mampu menurunkan prevalensi perokok, mengurangi risiko penyakit, dan dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat secara luas. Manfaat kesehatan jangka panjang tersebut dapat menghasilkan tingkat kebahagiaan dan kesejahteraan sosial yang lebih besar dibandingkan sekadar peningkatan penerimaan negara dalam jangka pendek.

Pengaturan fiskal yang terlalu menekankan pada penerimaan negara dalam jangka pendek dapat berpotensi mengabaikan dampak kesehatan jangka panjang yang ditimbulkan oleh konsumsi rokok. Oleh karena itu, kebijakan yang selaras dengan asas *salus populi* seharusnya mengintegrasikan kepentingan fiskal dengan upaya

¹⁰² Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 135 tentang Kesehatan.

pengendalian konsumsi rokok melalui kebijakan kesehatan yang lebih kuat, sehingga tercipta keseimbangan antara kepentingan ekonomi dan perlindungan kesehatan masyarakat.

Berdasarkan analisis diatas dapat disimpulkan bahwa pengaturan fiskal dan kesehatan dalam cukai rokok di Indonesia menunjukkan adanya hubungan yang saling berkaitan namun menimbulkan disharmonisasi, implementasinya pun masih terdapat ketegangan antara kepentingan fiskal dan kepentingan kesehatan. Dari sisi fiskal, cukai rokok diposisikan sebagai instrumen penerimaan negara melalui Cukai Hasil Tembakau (CHT) yang memberikan kontribusi signifikan terhadap struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Di sisi lain, dari sisi kesehatan masyarakat, pengaturan mengenai pengendalian produk tembakau diperkuat melalui Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Kesehatan sebagai aturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Regulasi ini menegaskan berbagai upaya pengamanan zat adiktif berupa produk tembakau dan rokok elektronik yang bertujuan untuk menurunkan prevalensi perokok, mencegah munculnya perokok pemula, serta mengurangi angka kesakitan dan kematian akibat konsumsi rokok.

Namun dalam implementasinya, cukai rokok belum berfungsi secara optimal sebagai instrumen pengendalian konsumsi karena harga rokok masih relatif terjangkau dan akses terhadap produk tembakau masih cukup mudah. Kondisi ini menunjukkan bahwa pertimbangan fiskal sering kali lebih dominan dibandingkan upaya perlindungan kesehatan masyarakat. Berdasarkan asas *Salus Populi Suprema Lex Esto*, yang menempatkan keselamatan dan kesejahteraan rakyat sebagai hukum tertinggi,

kebijakan negara seharusnya lebih mengutamakan perlindungan kesehatan masyarakat sebagai bagian dari kesejahteraan publik. Oleh karena itu, pengaturan fiskal dan kesehatan dalam kebijakan cukai rokok perlu diintegrasikan secara lebih harmonis agar kebijakan tidak hanya meningkatkan penerimaan negara, tetapi juga efektif dalam mengendalikan konsumsi tembakau dan melindungi kesehatan masyarakat.

C. Pandangan Konsep *Maslahah Mursalah* Menurut Imam Malik terhadap Disharmonisasi Pengaturan Fiskal dan Kesehatan dalam Cukai Rokok

Konsep *maslahah mursalah* dalam pemikiran Imam Malik merupakan salah satu metode penetapan hukum yang menekankan pentingnya kemaslahatan umum (*al-maslahah al-'ammah*) dan merespons persoalan-persoalan baru yang tidak diatur secara eksplisit dalam *nash* Al-Qur'an dan Sunnah. Pada prinsipnya, Imam Malik menjadikan maslahat sebagai dasar penetapan hukum ketika tidak ditemukan *nash* Al-Qur'an maupun hadis Nabi SAW. yang secara langsung mengatur suatu persoalan. Hal ini didasarkan pada pandangan bahwa tujuan syariat adalah mewujudkan kemaslahatan bagi umat manusia, serta bahwa setiap ketentuan *nash* pada hakikatnya selalu mengandung nilai maslahat, oleh karena itu, apabila tidak terdapat *nash* yang eksplisit, maka maslahat yang bersifat hakiki ditentukan dengan menelusuri dan memahami tujuan hukum syara' itu sendiri.

Imam Malik merumuskan beberapa ketentuan yang harus dipenuhi dalam penggunaan Mashlahah Mursalah, yang meliputi:¹⁰³

1. Mashlahah Mursalah harus memiliki orientasi yang sejalan dengan tujuan-tujuan syariat (*maqāsid al-syarī'ah*)

Mashlahah Mursalah sebagai salah satu metode yang mensyaratkan bahwa kemaslahatan yang dijadikan dasar penetapan hukum harus memiliki orientasi yang sejalan dengan tujuan-tujuan umum syariat (*maqāsid al-syarī'ah*). Artinya, kemaslahatan tersebut tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar syarak maupun dalil-dalil yang telah ditetapkan secara tegas dalam Al-Qur'an dan Sunnah. Kebijakan publik dapat dinilai sah apabila bertujuan menjaga 5 perlindungan pokok, yaitu perlindungan agama (*hifz al-dīn*), jiwa (*hifz al-nafs*), akal (*hifz al-'aql*), keturunan (*hifz al-nasl*), dan harta (*hifz al-māl*).

Orientasi terhadap *maqāsid al-syarī'ah* terutama tampak pada perlindungan jiwa (*hifz al-nafs*), perlindungan akal (*hifz al-'aql*), dan perlindungan harta (*hifz al-māl*).

a. Pandangan *hifz al-nafs* (perlindungan jiwa)

Prinsip ini menempati posisi penting, karena menjaga keberlangsungan hidup manusia yang merupakan tujuan utama syariat islam. Setiap kebijakan yang bertujuan mencegah ancaman terhadap kesehatan dan keselamatan manusia pada dasarnya sejalan dengan nilai perlindungan jiwa tersebut.

¹⁰³ Hj Andi Herawati, "MASLAHAT MENURUT IMAM MALIK DAN IMAM AL- GHAZALI (STUDI PERBANDINGAN)," *UIN Alauddin*, t.t., 47.

Kebijakan pengenaan cukai rokok melalui Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 dapat dipahami sebagai instrumen negara untuk meminimalkan risiko kerusakan kesehatan yang ditimbulkan oleh konsumsi produk tembakau dengan pengenaan tarif cukai yang signifikan. Tujuannya agar masyarakat tidak mudah mengakses produk yang berpotensi membahayakan keselamatan jiwa.

Konsumsi rokok memiliki dapat meningkatnya risiko penyakit tidak menular seperti kanker paru-paru, penyakit jantung, gangguan pernapasan kronis, serta kematian dini. Dampak tersebut tidak hanya dirasakan oleh perokok aktif, tetapi juga masyarakat luas melalui paparan asap rokok bagi perokok pasif. Oleh karena itu, kebijakan pengendalian konsumsi rokok pada hakikatnya merupakan bentuk perlindungan negara terhadap hak hidup dan kesehatan warga negara.

b. Pandangan *hifz al-‘aql*

Rokok sebagai produk yang mengandung nikotin memiliki sifat adiktif yang dapat menimbulkan ketergantungan fisik maupun psikologis. Ketergantungan tersebut menyebabkan individu mengalami dorongan konsumsi berulang yang sulit dikendalikan, sehingga dalam kondisi tertentu dapat mengurangi kebebasan individu dalam mengambil keputusan secara sadar. ketika suatu produk terbukti menimbulkan ketergantungan dan berdampak negatif terhadap kemampuan manusia, maka pengendaliannya dapat dibenarkan dalam perspektif perlindungan akal.

Syariat Islam pada prinsipnya melarang segala sesuatu yang merusak akal, sebagaimana diharamkannya *khamr* karena dampaknya menghilangkan kesadaran dan mengganggu kemampuan berpikir manusia, meskipun rokok tidak secara eksplisit disebutkan dalam nash, namun dampaknya mengancam keselamatan individu dan menimbulkan beban sosial dan ekonomi yang luas.

c. Pandangan *hifz al-māl*

Konsumsi rokok yang berlebihan dapat meningkatnya beban ekonomi akibat konsumsi rokok, baik pada tingkat individu maupun negara. Pada tingkat rumah tangga, pengeluaran untuk rokok sering kali mengurangi alokasi kebutuhan dasar seperti pangan, pendidikan, dan kesehatan. Selain itu, menggerus pendapatan rumah tangga, bahkan dalam beberapa kasus memperburuk kondisi kemiskinan.

Sementara itu, pada tingkat negara, tingginya prevalensi penyakit akibat rokok menyebabkan peningkatan pembiayaan layanan kesehatan publik, termasuk melalui sistem jaminan kesehatan nasional. Konsumsi rokok menimbulkan beban fiskal yang besar mel untuk menangani penyakit tidak menular akibat tembakau, seperti penyakit jantung, stroke, kanker, dan gangguan pernapasan kronis. Pembiayaan pengobatan penyakit-penyakit tersebut sebagian besar ditanggung melalui anggaran kesehatan negara maupun sistem jaminan kesehatan nasional.

2. Pertimbangan rasional

Pengkajiannya harus didasarkan pada pertimbangan rasional yang dapat diterima oleh akal sehat, sehingga apabila dikemukakan kepada orang-orang yang berakal, kemaslahatan tersebut dapat diterima secara logis. Suatu kebijakan dianggap memenuhi unsur maslahat apabila ketika dipaparkan kepada orang-orang berakal, tujuan dan manfaatnya dapat diterima secara rasional karena mampu mencegah kerusakan (*mafsadah*) atau menghadirkan kebaikan yang nyata bagi kehidupan manusia.

3. Penerapan Mashlahah ditujukan untuk memenuhi kebutuhan yang bersifat mendesak atau untuk menghilangkan berbagai bentuk kesulitan

Suatu kebijakan dapat dibenarkan apabila penerapannya ditujukan untuk memenuhi kebutuhan yang bersifat mendesak (*hājah*) atau untuk menghilangkan berbagai bentuk kesulitan dan kerugian yang dialami masyarakat. Urgensi penerapan kebijakan pengendalian melalui instrumen cukai dapat dipahami sebagai respons terhadap permasalahan kesehatan masyarakat yang bersifat mendesak.

Tingginya angka konsumsi rokok telah berkontribusi pada peningkatan penyakit tidak menular yang memerlukan pembiayaan pengobatan jangka panjang. Kondisi ini tidak hanya menimbulkan kesulitan bagi individu yang mengalami gangguan kesehatan, tetapi juga membebani keluarga serta sistem pelayanan kesehatan nasional secara keseluruhan. Beban ekonomi akibat penyakit terkait rokok sering kali menyebabkan rumah tangga mengalami tekanan finansial, bahkan berpotensi jatuh ke dalam kemiskinan akibat tingginya biaya. Situasi ini dapat

dikategorikan sebagai kondisi yang menimbulkan kesulitan sosial yang perlu dihilangkan melalui kebijakan publik.

4. Mashlahah Mursalah yang dijadikan dasar pertimbangan harus bersifat nyata dan faktual

Dampak negatif rokok terhadap kesehatan dan tingginya prevalensi konsumsi rokok berkontribusi bersifat faktual terhadap meningkatnya beban pembiayaan kesehatan yang harus ditanggung oleh negara dan masyarakat. Pembiayaan pengobatan penyakit akibat rokok menyerap anggaran kesehatan dalam jumlah besar serta menimbulkan kerugian produktivitas akibat meningkatnya angka kesakitan dan kematian usia produktif. Kondisi ini menunjukkan adanya mafsadah yang nyata, sehingga intervensi kebijakan melalui pengendalian konsumsi menjadi kebutuhan yang faktual, bukan sekadar pilihan kebijakan.

5. Kemaslahatan yang digunakan harus bersifat umum dan mencakup kepentingan masyarakat luas, bukan terbatas pada kepentingan kelompok atau individu tertentu

Kemaslahatan yang dijadikan dasar pertimbangan hukum maupun kebijakan publik harus bersifat umum yang memberikan manfaat bagi masyarakat secara luas dan tidak hanya menguntungkan kelompok tertentu, individu, maupun kepentingan sektoral yang terbatas. Kebijakan cukai rokok dan pengendalian tembakau sebagaimana mandat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 ditujukan untuk melindungi masyarakat luas, termasuk perokok pasif, serta menjaga keberlanjutan pembiayaan kesehatan publik, oleh karena itu, ia memenuhi unsur

kemaslahatan masyarakat luas, bukan kepentingan individu atau kelompok tertentu. Suatu kebijakan hanya dapat dinilai sah apabila dampak positifnya dirasakan oleh mayoritas masyarakat dan mampu mencegah kerugian sosial secara luas.

Berdasarkan analisis diatas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan fiskal dan kesehatan menunjukkan bahwa manfaat kebijakan cukai cenderung lebih besar dirasakan oleh negara dalam bentuk penerimaan fiskal. Sementara itu, masyarakat luas tetap menanggung beban kesehatan, biaya pengobatan, dan risiko kematian akibat konsumsi tembakau. Perspektif Imam Malik, kebijakan ini tidak memenuhi kriteria *maslahah*, karena manfaatnya tidak terdistribusi secara adil dan tidak benar-benar berpihak pada kepentingan umum. Kemaslahatan yang lebih berpihak bagi negara dan industri tidak dapat dijadikan dasar hukum apabila kemudahan bagi masyarakat tetap lebih besar.

Rumusan kebijakan yang ditetapkan seharusnya berlandaskan pada pertimbangan manfaat yang dihasilkan akan lebih besar dan lebih luas bagi masyarakat, meskipun terdapat potensi mudarat yang harus diminimalkan melalui regulasi yang tepat,¹⁰⁴ oleh karena itu, dalam perspektif *maslahah mursalah*, penyesuaian kebijakan fiskal dan kesehatan menjadi keharusan agar kebijakan cukai rokok benar-benar sah secara syariah, adil secara sosial, dan konsisten dengan tujuan perlindungan hak atas kesehatan masyarakat.

¹⁰⁴ Abdul Wahhab Khalaf, *Kaidah-Kaidah Hukum Islam* (Bandung: Risalah Bandung, 1972).

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pengaturan fiskal dan kesehatan dalam cukai rokok di Indonesia saling berkaitan, namun menimbulkan disharmonisasi. Sisi fiskal, cukai rokok menjadi instrumen penerimaan negara yang berkontribusi terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Sementara itu, sisi kesehatan, pengendalian produk tembakau diperkuat melalui Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Kesehatan sebagai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Namun dalam praktiknya, cukai rokok belum optimal sebagai instrumen pengendalian konsumsi karena harga rokok masih terjangkau dan aksesnya mudah. Berdasarkan asas *Salus Populi Suprema Lex Esto*, kebijakan negara seharusnya lebih mengutamakan perlindungan kesehatan masyarakat, sehingga pengaturan fiskal dan kesehatan perlu diintegrasikan secara lebih harmonis agar kebijakan tidak hanya meningkatkan penerimaan negara, tetapi juga efektif melindungi kesehatan masyarakat.
2. Pengaturan fiskal dan kesehatan menunjukkan bahwa manfaat kebijakan cukai cenderung lebih besar dirasakan oleh negara dalam bentuk penerimaan fiskal. Sementara itu, masyarakat luas tetap menanggung beban kesehatan, biaya pengobatan, dan risiko kematian akibat konsumsi tembakau. Dalam pandangan

Imam Malik, kebijakan ini tidak memenuhi kriteria *maslahah*, karena manfaatnya tidak terdistribusi secara adil dan tidak benar-benar berpihak pada kepentingan umum. Kemaslahatan yang lebih berpihak bagi negara dan industri tidak dapat dijadikan dasar hukum apabila kemudahan bagi masyarakat tetap lebih besar. Rumusan kebijakan yang ditetapkan seharusnya berlandaskan pada pertimbangan manfaat yang dihasilkan akan lebih besar dan lebih luas bagi masyarakat, meskipun terdapat potensi mudarat yang harus diminimalkan melalui regulasi yang tepat, oleh karena itu, dalam perspektif *maslahah mursalah*, penyesuaian kebijakan fiskal dan kesehatan menjadi keharusan agar kebijakan cukai rokok benar-benar sah secara syariah, adil secara sosial, dan konsisten dengan tujuan perlindungan hak atas kesehatan masyarakat.

B. Saran

1. Pemerintah perlu melakukan harmonisasi kebijakan antara fiskal dan kesehatan agar pengaturan cukai rokok tidak hanya berfungsi sebagai sumber penerimaan negara, tetapi juga efektif sebagai instrumen pengendalian konsumsi tembakau. Hal ini dapat dilakukan melalui kenaikan tarif cukai secara bertahap atau perencanaan jangka menengah dengan target penurunan (kebijakan *multiyears*), penguatan pengawasan terhadap distribusi dan penjualan rokok, serta pembatasan akses terhadap produk tembakau terutama bagi kelompok rentan seperti anak dan remaja sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Kesehatan.

2. Perumusan cukai rokok seharusnya lebih menekankan pada kemaslahatan umum dengan meminimalkan kemudaran yang ditimbulkan bagi masyarakat. Pemerintah perlu merumuskan kebijakan yang tidak hanya mempertimbangkan manfaat fiskal, tetapi juga memperhatikan dampak kesehatan, sosial, dan ekonomi jangka panjang bagi masyarakat dengan mencerminkan prinsip kemaslahatan yang adil, melindungi kepentingan publik, dan sejalan dengan tujuan syariat dalam menjaga kesehatan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdurrahman, Muslan. *Sosiologi dan Metode Penelitian Hukum*. Malang: UMM Press, 2009.
- Ahmad Faizin Karimi dan David Efendi. *Membaca Indonesia; Esai-Esai Tentang Negara, Pemerintah, Rakyat, dan Tanah Airnya*. Caremedia Communication, 2020.
- Ahsan, Abdillah, Meita Veruswati, Nur Hadi Wiyono, dan Rohani Budi Prihatin. *Kajian Kebijakan Amandemen UU No. 39/2007 dan reformasi Kebijakan Cukai di Indonesia*. UI Publishing, 2020.
- Amiruddin, dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004.
- Aqmarina, Fauziah, dan Imahda Khoiri Furqon. “Peran Pajak sebagai Instrumen
- Arikunto, Suharismi. *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: PT. Rieneka Cipta, 2022.
- Dewan Redaksi Ensiklopedi Islam. *Maslahah Mursalah*. Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.
- Haq, Abdul, Ahmad Mubarak, dan Agus Rouf. *Formulasi Nalar Fiqh*. Jilid 1. Kediri: Kaki Lima Lirboyo, 2005.
- Iriawan, Hermanu. *Teori Kebijakan Publik*. Malang: Literasi Nusantara Abadi Grup, 2024.
- Mahmud Marzuki, Peter. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Jakarta: Prenada Media Group, 2019.
- Maisyarah, Fitria Fat, Adriani, dkk. *Dasar Ilmu Kesehatan Masya*. Bandung: Media Sains Indonesia, 2021.
- Manzur, Ibn. *Lisan Al 'Arab*. Juz II. Dar Sadir, 1994.

- Marcus Tullius Cicero dan Clinton Walker Keyes. *De Re Publica. De Legibus*. Loeb Classics, 1928.
- Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press, 2020.
- Rini Apriyani. *Force Majeure In Law*. (Yogyakarta: Zahir Publishing), 2020.
- Sianturi, Efendi, Maida Pardosi, dan Elisabeth Surbakti. *Kesehatan Masyarakat*. Sidoarjo: Zifatama Jawara, 2019.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian*. Jakarta: UI Press, 2008.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. UI Press, 1986.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995.
- Sudirman, Wayan. *Kebijakan Fiskal dan Moneter: Teori dan Empirikal*. Jakarta: Prenada Media Group, 2017.
- Suprayitno, Eko. *Ekonomi Islam Pendekatan Ekonomi Makro Islam dan Konvensional*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2005.
- Suratman, Eddy. *Kebijakan Fiskal : Teori dan Implikasi*. Takaza Innovatix Labs, 2025.
- Sutedi, Adrian. *Aspek Hukum Kepabeanan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Syarifuddin, Amir. *Ushul Fiqih Jilid II*. Jakarta: Prenada Media Group, 2014.
- Syukur, Asywadie. *Pengantar Ilmu FIqh & Ushul Fiqh*. Cet I. Surabaya: Bina Amin, 1990.
- Wahhab Khalaf, Abdul. *Kaidah-Kaidah Hukum Islam*. Bandung: Risalah Bandung, 1972.

Dokumen

Kementrian Keuangan. “APBNKITA Triwulan III 2025 Kinerja dan Fakta.” 2025. <https://api-djppr.kemenkeu.go.id/web/api/v1/media/6D4DDDCD-5E0B-4F8E-9A41-517AE4EA604D>.

Danang Widyoko, Emerson Yuntho, dan Ade Irawan. “PERLINDUNGAN KESEHATAN MASYARAKAT DAN KESINAMBUNGAN FISKAL MELALUI REFORMASI KEBIJAKAN CUKAI HASIL TEMBAKAU.” 2022. https://komnaspt.or.id/wp-content/uploads/2022/09/Policy-Brief_Kebijakan-Cukai-Jangka-Panjang_Visi-Integritas-Komnas-PT_Agt-2022_FINAL.pdf.

Artikel Jurnal

Abdul Kadir, Ahmad Wahidi, Musataklima Musataklima, Khoirul Anam, dan Rajaa Hussein Abdulameer. “Grand Fundamental Norm as the Ideal Regional Formation Norm: A Study on Indonesian Community Participation.” *JUSTISI* 10, no. 3 (2024): 650–71. <https://doi.org/10.33506/js.v10i3.3102>.

Agustin, Chalista Eka, Nuril Qiromah, Uswatun Chasanah, Zannuba Putri, dan Tito Yasin Hidayah. “ANALISIS KEBIJAKAN KENAIKAN TARIF CUKAI HASIL TEMBAKAU (CHT) TERHADAP PENDAPATAN NEGARA TAHUN 2024.” *Jurnal Ekonomi, Bisnis Dan Sosial* 3, no. 2 (2025). <https://jurnal.uwp.ac.id/FEB/index.php/jeb/article/view/569>.

Amin, Rizal Irvan, dan Achmad. “MENGURAI PERMASALAHAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN DI INDONESIA.” *Res Publica* 4, no. 2 (2020). <https://jurnal.uns.ac.id/respublica/article/view/45710>.

Kebijakan Fiskal dalam Mengantisipasi Krisis Ekonomi pada Masa Pandemi Covid-19.” *FINANSIA : Jurnal Akuntansi dan Perbankan Syariah* 3, no. 2 (2020): 255–74. <https://doi.org/10.32332/finansia.v3i2.2507>.

Belva Bhadranyta Buana, Gatot Dwi Hendro Wibowo, dan Rr. Cahyowati. “Effectiveness of Government Regulation No. 28 of 2024 on the Implementation Regulation of Law No. 17 of 2023 on Health on the Prevalence of Smokers (Study in Mataram City).” *Lex Journal : Kajian Hukum Dan*

<https://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum/article/view/10206>.

Evi Hastuti, Fence Wantu, dan Lusiana Margareth Tijow. “PENYELESAIAN DISHARMONI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN MELALUI MEDIASI.” *Gorontalo Law Review* 3, no. 2 (2020). <https://doi.org/10.32662/golrev.v3i2.983>.

Herawati, Hj Andi. “MASLAHAT MENURUT IMAM MALIK DAN IMAM AL-GHAZALI (STUDI PERBANDINGAN).” *DIKTUM: Jurnal Syariah dan Hukum*, 12 (1), <https://ejurnal.iainpare.ac.id/index.php/diktum/article/view/194>

Marbun, Frederic Kornelius. “KEBIJAKAN CUKAI ROKOK SEBAGAI INSTRUMEN FISKAL: STUDI KUALITATIF TENTANG DAMPAK KONSUMSI DAN PENERIMAAN NEGARA DI INDONESIA.” *Jurnal Ilmu Administrasi Dan Studi Kebijakan (JIASK)* 7 (2025). <https://doi.org/10.48093/jiask.v7i2.251>.

Muharamani, Adelia, Karin Nur Kartini, Gunardi Gunardi, Tatiek Ekawati Permana, dan M. Yusuf Sanny. “ANALISIS EFEKTIFITAS PEMUNGUTAN CUKAI ROKOK TERHADAP PENERIMAAN PENDAPATAN NEGARA.” *Jurnal Co Management* 4, no. 1 (2021). <https://doi.org/10.32670/comanagement.v4i1.572>.

Najmudin, Siti Aminah. “MASLAHAH MURSALAH DAN IMPLEMENTASINYA DALAM BIDANG EKONOMI DAN KEUANGAN SYARIAH.” *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Islam* 4 (2024). <https://jurnal.umj.ac.id/index.php/taraadin/article/view/20785>.

Prahasti Suyaman. “Maslahah Mursalah sebagai Salah Satu Metode Istinbath.” *KRTHA BHAYANGKARA* 18, no. 2 (2025): 417–29. <https://doi.org/10.31599/krtha.v18i2.2692>.

Putri, Nur Kemala, Alex Simeulu, Fikriya Aniq Fitri, Irda Trilia, Mulitalia, dan M. Febryan Adisma. “Disharmonisasi Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia Antara Bentuk Penyebab dan Solusi.” *Wathan: Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora* 1, no. 1 (2024): 55–63. <https://doi.org/10.71153/wathan.v1i1.17>.

- Sabri, Misda, Ilham, dan Mahardian Hersanti Paramita. “Analisis Kebijakan Kenaikan Tarif Cukai Hasil Tembakau Terhadap Penerimaan Cukai Di KPPBC TMP B Makassar.” *Jurnal Pabean* 4, no. 1 (2022). <https://doi.org/10.61141/pabean.v4i1.226>.
- Setiyawan, Imas. “KONSEP MASLAHAH MENURUT IMAM MALIK DAN AL-TUFI.” *Jurnal Keislaman* 3, no. 1 (2020). <https://doi.org/10.54298/jk.v3i1.3350>.
- Shalihah, Aini. “Implementasi Salus Populi Suprema Lex di Tengah Karut-Marut Kebijakan PPKM di Indonesia.” *Jurnal Justisia : Jurnal Ilmu Hukum, Perundang-undangan dan Pranata Sosial* 7, no. 1 (2022): 10. <https://doi.org/10.22373/justisia.v7i1.12228>.
- Solihat, Siti Sarah, dan Gunadi Gunadi. “Urgensi Kebijakan Kenaikan Tarif Cukai Rokok Elektrik di Indonesia.” *Owner* 7, no. 3 (2023): 2389–400. <https://doi.org/10.33395/owner.v7i3.1480>.
- Syamsuddini, M. Najich. “Konsep Al-Maslahat Al-Mursalah Menurut Imam Al-Ghazali Dan Imam Malik (Studi Eksklusif Dan Inklusif).” *Al Yasini : Jurnal Keislaman, Sosial, hukum dan Pendidikan* 7, no. 1 (2022): 103. <https://doi.org/10.55102/alyasini.v7i2.4691>.
- Williem, Clarissa Aurelia, dan Wily Julitawaty. “PERAN KEBIJAKAN EKSTENSIFIKASI CUKAI DALAM MELINDUNGI KESEHATAN MASYARAKAT INDONESIA.” *Jurnal Akuntansi, Keuangan, Perpajakan dan Tata Kelola Perusahaan* 1, no. 3 (2024): 174–84. <https://doi.org/10.59407/jakpt.v1i3.579>.

Skripsi/Teses/Disertasi

- Amin, Mahrus. “PERSPEKTIF MASLAHAH TERHADAP KEBIJAKAN TENTANG CUKAI DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 39 TAHUN 2007.” *Skripsi Thesis, UIN SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA*, 2024. <http://digilib.uin-suka.ac.id/id/eprint/69653>.
- Dea Julian. “Efektivitas Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa

Produktembakau Bagi Kesehatan Bagi Perokok Ditinjau Dari Maqashid Syariah (Studi kasus Kecamatan Curup Timur).” *Skripsi Institut Agama Islam Negeri Curup*, 2025. <https://e-theses.iaincurup.ac.id/9372/>.

Marentino Narade. “Pemungutas Cukai Rokok Elektrik dan Kontribusinya Terhadap Penerimaan Negara.” *Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Lampung*, 2024. <https://digilib.unila.ac.id/85401/>.

Pratama, Krisna Galih. “EFEKTIVITAS PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 28 TAHUN 2024 TENTANG KESEHATAN TERHADAP LARANGAN PENJUALAN ROKOK ECERAN PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH (Studi Kasus : Pedagang di Kota Metro).” *Undergraduate thesis, IAIN Metro*, 2025. <https://repository.metrouniv.ac.id/id/eprint/11720>.

Website

Abi Prasetyo, Devandra. “300 Ribu Nyawa Hilang Setiap Tahunnya jika Pemerintah Tidak Lakukan Ini.” *detikHealth*, t.t. Diakses 5 Desember 2025. <https://health.detik.com/berita-detikhealth/d-7748956/300-ribu-nyawa-hilang-setiap-tahunnya-jika-pemerintah-tidak-lakukan-ini>.

Arnoldus Kristianus. “PKJS UI Kritik Lemahnya Kebijakan Fiskal Pengendalian Rokok di Tahun Pertama Prabowo.” *Investor*, 21 Oktober 2025. https://investor.id/macroeconomy/414134/pkjs-ui-kritik-lemahnya-kebijakan-fiskal-pengendalian-rokok-di-tahun-pertama-prabowo#google_vignette.

Chairinnisa Giskard, Asyifa. Paradoks Cukai Rokok: Antara Kepentingan Fiskal dan Kesehatan. 18 Desember 2025. <https://www.depokpos.com/2025/12/paradoks-cukai-rokok-antara-kepentingan-fiskal-dan-kesehatan/>.

CISDI Secretariat. “Policy Paper Kebijakan Cukai Tembakau Tahun Jamak di Tujuh Negara: Dampak Positif dan Pembelajaran untuk Indonesia.” 2025. <https://cisdi.org/riset-dan-publikasi/publikasi/dokumen/policy-paper-kebijakan-cukai-tembakau-tahun-jamak-di-tujuh-negara>.

Distingsi. “Salus Populi Suprema Lex Esto: Pengertian, Implikasi, Penerapan dan Dampak.” *Distingsi.com*, t.t. Diakses 8 Maret 2026. <https://distingsi.com/salus-populi-suprema-lex-esto-pengertian-implikasi-penerapan-dan-dampak/>.

- Emanuel Dapa Loka. “SALUS POPULI SUPREMA LEX.” Tempus Dei, t.t. Diakses 8 Maret 2026. <https://www.tempusdei.id/2021/04/4982/salus-populi-suprema-lex.php>.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI). t.t. Diakses 5 November 2025. <https://kbbi.web.id/maslahat>.
- Kementrian Keuangan. “APBNKITA Triwulan III 2025 Kinerja dan Fakta.” 2025. <https://api-djppr.kemenkeu.go.id/web/api/v1/media/6D4DDDCD-5E0B-4F8E-9A41-517AE4EA604D>.
- Kementrian Keuangan. “Informasi Cukai.” Lampung Bea Cukai, t.t. Diakses 17 Januari 2026. <https://lampung.beacukai.go.id/mandatory/informasi-cukai.html>.
- Khafid, Sirojul. Persentase Perokok di Indonesia Terbanyak Kelima di Dunia. t.t. Diakses 5 November 2025. <https://news.harianjogja.com/read/2025/04/19/500/1210181/persentase-perokok-di-indonesia-terbanyak-kelima-di-dunia>.
- Khairunnisa, Anandya. “Kepada Menkeu Purbaya: Cukai Rokok untuk Pengendalian Konsumsi, Sudah Saatnya Memahalkan Harga Rokok.” Siaran Pers, t.t. Diakses 25 November 2025. <https://cisdi.org/siaran-pers/kepada-menkeu-purbaya>.
- KPU. “Kebijakan Fiskal: Pengertian, Jenis, Instrumen, dan Peran Pentingnya dalam Stabilitas Ekonomi Nasional.” kpu.go.id, t.t. Diakses 11 Maret 2026. <https://kab-pegununganbintang.kpu.go.id/blog/read/9035-kebijakan-fiskal-pengertian-jenis-instrumen-dan-peran-pentingnya-dalam-stabilitas-ekonomi-nasional>.
- Kristianus, Arnoldus. PKJS UI Kritik Lemahnya Kebijakan Fiskal Pengendalian Rokok di Tahun Pertama Prabowo. 21 Oktober 2025. <https://investor.id/macroeconomy/414134/pkjs-ui-kritik-lemahnya-kebijakan-fiskal-pengendalian-rokok-di-tahun-pertama-prabowo>.
- Loungedc. Kebijakan Kesehatan: Panduan Lengkap Memahami Konsep, Tujuan, Jenis, Implementasi, dan Dampaknya bagi Kesejahteraan Masyarakat. t.t. Diakses 8 November 2025. <https://loungedc.com/kebijakan-kesehatan-adalah-strategi-pemerintah/>.

- Mae. “Berhenti di 2025, Ini Sejarah Kenaikan Cukai Rokok dalam 15 Tahun.” CNBC Indonesia, t.t. Diakses 25 Februari 2026. <https://www.cnbcindonesia.com/research/20250926153322-128-670535/berhenti-di-2025-ini-sejarah-kenaikan-cukai-rokok-dalam-15-tahun>.
- muc consulting. Penerimaan Cukai Rokok Tembus Rp121,9 T, Tumbuh 9,6%. t.t. Diakses 25 November 2025. <https://muc.co.id/id/article/penerimaan-cukai-rokok-tembus-rp1219-t-tumbuh-96>.
- N. Paranietharan. “Lindungi Generasi Emas dari Tembakau.” Kompas, t.t. Diakses 12 Desember 2025. <https://www.kompas.id/artikel/lindungi-generasi-emas-dari-tembakau>.
- Suara Muhammadiyah. “Dorong Kenaikan Cukai Rokok untuk Mengurangi Konsumsi di Masyarakat.” Suara Muhammadiyah, t.t. Diakses 25 Februari 2026. <https://www.suaramuhammadiyah.id/read/dorong-kenaikan-cukai-rokok-untuk-mengurangi-konsumsi-di-masyarakat>.
- Wikipedia. Salus populi suprema lex esto. t.t. Diakses 8 Maret 2026. https://en.wikipedia.org/wiki/Salus_populi_suprema_lex_esto.
- World Health Organization. Menaikkan Cukai dan Harga Produk Tembakau untuk Indonesia Sehat dan Sejahtera. 2020. https://cdn.who.int/media/docs/default-source/searo/indonesia/menaikkan-cukai-dan-harga-produk-tembakau-untuk-indonesia-sehat-dan-sejahtera.pdf?sfvrsn=bb058f70_2.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan
- Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Kesehatan

DAFTAR RIWAYAT HIDUP



Nama : Nasywa Nur Azizah
Tempat/Tanggal Lahir : Karanganyar, 27 Mei 2004
Alamat : Jl. Mangga 4 No. 9 Perumnas Wonorejo,
Kecamatan Gondangrejo, Kabupaten Karanganyar,
Jawa Tengah
No. Hp : 081903745736
Alamat Email : nasywaazizah27@gmail.com

RIWAYAT PENDIDIKAN

Pendidikan	Tahun	Instansi
TK	2008-2010	TK Miftahul Jannah
SD	2010-2016	SD Islam Internasional Al-Abidin
SMP	2016-2019	SMP Islam Al-Abidin
SMA	2019-2022	SMA Negeri Gondangrejo
S1	2022-2026	UIN Maulana Malik Ibrahim Malang

RIWAYAT ORGANISASI

Jabatan	Tahun	Organisasi
CO Kepenulisan	2025	Law Student Mootcourt