



Pengawasan Pemerintah Daerah Terhadap Penjualan Rokok Eceran

Haryani Lain^{1*}, Renny Heronia Nendissa², Miracle Soplanit³

^{1,2,3} Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon, Indonesia.

*E-mail: sopyanany@gmail.com

Info Artikel

Keywords:

Supervision, Local Government, Retail Cigarettes

Abstract

Retail cigarette sales are one of the factors contributing to the increasing number of smokers, especially among teenagers and children. Although the government has implemented various regulations regarding tobacco control, particularly related to the prohibition of retail cigarette sales, the practice of retail cigarette sales is still widespread due to weak supervision.

This research aims to analyze the form of supervision carried out by local governments over the retail sale of cigarettes and the legal consequences if the supervision is not conducted optimally.

This writing uses normative legal research type, with an approach to legislation and a conceptual approach.

The form of local government supervision over retail cigarette sales is carried out through two main approaches, namely preventive and repressive supervision. Preventive supervision includes socialization, education, and routine inspections, while repressive supervision is conducted after violations occur by imposing administrative or legal sanctions. The government's failure to supervise can lead to various legal consequences, including violations of legislation, an increase in the prevalence of novice smokers, and serious health impacts on the community. The government can be deemed negligent in performing its duties, thus potentially facing legal action. Therefore, it is important for the government to strengthen the supervision and law enforcement systems related to retail cigarette sales to protect public health and ensure compliance with applicable regulations.

Kata Kunci:
Pengawasan, Pemerintah
Daerah, Rokok Eceran

Abstrak

Penjualan rokok eceran merupakan salah satu faktor yang berkontribusi terhadap meningkatnya angka perokok, terutama di kalangan remaja dan anak-anak. Meskipun pemerintah telah menerapkan berbagai regulasi terkait pengendalian tembakau, terutama terkait larangan penjualan rokok eceran, namun praktik penjualan rokok eceran masih marak terjadi akibat lemahnya pengawasan.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bentuk pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah daerah terhadap penjualan rokok eceran serta akibat hukum apabila pengawasan tidak dilakukan secara optimal.

Penulisan ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, dan pendekatan konseptual. Teknik penelusuran bahan hukum menggunakan teknik studi kepustakaan, serta analisis kajian menggunakan analisis kualitatif.

Bentuk pengawasan pemerintah daerah terhadap penjualan rokok eceran dilakukan melalui dua pendekatan utama, yaitu pengawasan preventif dan represif. Pengawasan preventif meliputi sosialisasi, edukasi, dan inspeksi rutin, sementara pengawasan represif dilakukan setelah terjadinya pelanggaran dengan memberikan sanksi administratif atau hukum. Kegagalan pemerintah dalam melakukan pengawasan dapat menimbulkan berbagai akibat hukum, termasuk pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan, peningkatan prevalensi perokok pemula, dan dampak kesehatan yang serius bagi masyarakat. Pemerintah dapat dianggap lalai dalam menjalankan tugasnya, sehingga berpotensi menghadapi tuntutan hukum. Oleh karena itu, penting bagi pemerintah untuk memperkuat sistem pengawasan dan penegakan hukum terkait penjualan rokok eceran guna melindungi kesehatan masyarakat dan memastikan kepatuhan terhadap peraturan yang berlaku.

A. PENDAHULUAN

Pasal 1 angka (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau untuk Kesehatan, yang tercantum dalam Lembaran Negara Nomor 125 Tahun 2004, “Rokok adalah salah satu produk tembakau yang dimaksudkan untuk dibakar dan dihisap dan/atau dihirup asapnya, termasuk rokok kretek, rokok putih, cerutu atau bentuk lainnya yang dihasilkan dari tanaman *nicotiana tabacum*, *nicotiana rustica*, dan spesies lainnya atau sintesisnya yang asapnya mengandung nikotin dan tar, dengan atau tanpa bahan tambahan”. Rokok bukan lagi benda asing untuk di konsumsi, namun sudah menjadi

suatu kebiasaan masyarakat untuk mengonsumsi rokok.¹ Tingginya tingkat konsumsi rokok bukan hanya terjadi di kalangan orang dewasa, melainkan hal itu juga terjadi pada anak-anak dan kalangan remaja. Konsumsi rokok yang tinggi dapat menyebabkan penyakit di antaranya: *osteoporosis*, *impotensi*, asma, penyakit *kardiovaskular*, kanker paru-paru, *stroke*, dan *arteriosklerosis*.²

Menurut hasil SKI (Survei Kesehatan Indonesia) 2023 yang dilaksanakan oleh Kementerian Kesehatan, dimana kelompok dengan jumlah perokok paling banyak yakni pada kelompok usia 15-19 tahun, dengan persentase mencapai 56,5%. Sementara itu, anak-anak berusia 10-14 tahun juga menunjukkan angka yang signifikan, yaitu 18,4%. Jumlah perokok aktif di Indonesia terus terjadi peningkatan dan saat ini mencapai sekitar 70 juta orang, dengan lonjakan terbesar terjadi di kalangan anak-anak dan remaja.³ Rokok saat ini menjadi permasalahan global yang tidak hanya beresiko bagi penggunaanya saja, namun juga beresiko bagi seseorang yang terpapar oleh asap rokok. Data WHO mengungkapkan setiap tahunnya ada lebih dari 8 juta orang di seluruh dunia yang meninggal akibat rokok, 7 juta kematian diakibatkan oleh penggunaan langsung rokok tembakau dan sekitar 1,2 juta kasus kematian yang disebabkan karena terpapar asap rokok dari individu lain.

Pemerintah Indonesia berupaya keras untuk menekan angka konsumsi rokok melalui berbagai kebijakan, salah satunya dengan mengatur penjualan rokok eceran. Penjualan rokok eceran adalah praktik penjualan rokok dalam bentuk satuan per-batang. Berdasarkan Pasal 434 angka 1 huruf (c) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan, Lembaran Negara Tahun 2024 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6952, (selanjutnya disingkat PP. No. 28/2024, LN No. 135/2024, TLN No. 6952) mengatur bahwa “setiap orang dilarang menjual produk tembakau dan rokok elektronik: (c) secara eceran satuan per batang, kecuali bagi produk tembakau berupa cerutu dan rokok elektronik.” Berdasarkan peraturan ini, pemerintah berharap dapat menurunkan prevalensi perokok dan mencegah perokok pemula, karena akses pada produk tembakau akan lebih terbatas sehingga akan menurunkan angka kematian akibat rokok.

Namun, meskipun kebijakan ini bertujuan untuk melindungi kesehatan masyarakat, respons masyarakat terhadap kebijakan tersebut beragam. Sebagian masyarakat mendukung kebijakan ini sebagai langkah nyata untuk membatasi konsumsi rokok, sementara yang lain berpendapat bahwa kebijakan ini tidak efektif dan lebih banyak hal yang perlu diatur oleh pemerintah. Penjualan rokok eceran, yang banyak ditemukan di warung kecil dan pedagang kaki lima, menjadi praktik yang disukai karena memberikan keuntungan lebih bagi penjual dan harga yang lebih terjangkau bagi pembeli, terutama di kalangan masyarakat dengan keterbatasan ekonomi. Praktik ini berpotensi meningkatkan prevalensi merokok, termasuk di kalangan remaja dan anak-anak yang seharusnya dilindungi dari bahaya merokok. Kondisi ini menunjukkan adanya celah dalam penerapan

¹ Ayu Yarmila (2020), *Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Dalam Penjualan Rokok Ilegal di Kota Pontianak*, Skripsi dalam Bidang Ilmu Hukum, Universitas Lancang Kuning, hal. 13.

² Niken Widiya Astuti, *Hubungan Antara Faktor-Faktor Akses Mendapatkan Rokok Terhadap Frekuensi Merokok Pada Pelajar di Indonesia Analisis Global Tobacco Survey 2019*, (2023) Skripsi Ilmu Kesehatan, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, hal 1.

³ Kementerian Kesehatan, (2024), *Perokok Aktif di Indonesia Tembus 70 Juta Orang Mayoritas Anak Muda*, <https://kemkes.go.id/id/rilis-kesehatan/perokok-aktif-di-indonesia-tembus-70-juta-orang-mayoritas-anak-muda>, diakses pada tanggal 11 November 2024 pukul 21.00 WIT.

kebijakan pengendalian rokok di Indonesia. Meskipun pemerintah telah mengeluarkan berbagai peraturan untuk mengendalikan konsumsi rokok, penjualan rokok eceran masih menjadi tantangan yang sulit diatasi. Banyak penjual yang tetap melayani pembelian rokok secara eceran, bahkan kepada anak di bawah umur, tanpa memperhatikan peraturan yang berlaku. Hal ini disebabkan oleh lemahnya pengawasan pemerintah terhadap penjualan rokok eceran, terutama di wilayah pedesaan dan perkotaan dengan populasi padat.

Pengawasan pemerintah adalah suatu kegiatan atau proses yang dilakukan untuk menilai suatu pekerjaan, dengan tujuan pengawasan yaitu sebagai upaya untuk memeriksa, mengarahkan, menilai dan mengoreksi setiap tindakan atau kewenangan yang dilakukan supaya tetap sesuai dengan ketentuan yang telah ada yakni peraturan perundang-undangan sehingga terciptanya sistem kerja yang efisien, efektif dan memiliki kesesuaian yang tepat.⁴ Pasal 59 Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan, Lembaran Negara Nomor 278 Tahun 2012, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5380, (selanjutnya disingkat PP. No. 109/2012, LN No. 278/2012, TLN No. 5380), mengatur bahwa “Menteri, Menteri terkait, Kepala Badan, dan Pemerintah Daerah melakukan pengawasan atas pelaksanaan upaya pengamanan bahan yang mengandung Zat Adiktif berupa Produk Tembakau bagi kesehatan sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing.” Pasal tersebut mengatur tentang peran pemerintah serta lembaga terkait dalam melakukan pengawasan terhadap upaya pengamanan bahan yang mengandung zat adiktif khususnya produk tembakau. Hal ini menunjukkan komitmen pemerintah dalam melindungi kesehatan masyarakat melalui regulasi yang ketat, salah satunya terkait penjualan rokok eceran. Pengawasan pemerintah yang optimal sangat penting untuk memastikan bahwa kebijakan yang telah dibuat dapat berjalan efektif. Tanpa pengawasan yang memadai, upaya menurunkan prevalensi perokok, khususnya di kalangan anak-anak dan remaja akan sulit tercapai.

B. METODE PENELITIAN

Tulisan ini menggunakan metode penelitian *yuridis normatif*, yaitu pendekatan yang menelaah hukum sebagai sistem norma yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan, doktrin, dan putusan pengadilan. Menggunakan pendekatan: *statute approach*, dan *conceptual approach*. Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dengan menelaah berbagai bahan hukum, baik primer maupun sekunder. Setelah data dikumpulkan, seluruh bahan hukum dianalisis secara deskriptif kualitatif untuk mengevaluasi kesesuaian antara norma hukum dan pelaksanaan kebijakan pengawasan di lapangan.

⁴ Renny H. Nendissa dan Erick S. Holle (2023), *Hukum Kewenangan*, Pattimura University Press, Ambon, hal 59.

C. PEMBAHASAN

1. Bentuk Pengawasan Pemerintah Daerah Terhadap Penjualan Rokok Eceran

a. Bentuk-bentuk pengawasan

Pengawasan merupakan suatu proses yang bertujuan untuk memastikan bahwa setiap kegiatan yang dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Dengan adanya pengawasan, diharapkan pelaksanaan kebijakan yang telah dirancang dapat berlangsung secara optimal guna mencapai tujuan secara efisien.⁵ Menurut Paulus Lotulung, pengawasan atau *control* terhadap pemerintah merupakan suatu upaya untuk mencegah terjadinya kesalahan, baik yang bersifat disengaja maupun tidak disengaja, sebagai langkah pencegahan. Selain itu, pengawasan juga berfungsi sebagai tindakan korektif untuk memperbaiki kesalahan yang telah terjadi.⁶ Terdapat beberapa bentuk pengawasan yang dapat diterapkan dalam suatu organisasi atau sistem kerja, yaitu:

a) Pengawasan dari dalam (*internal control*)

Pengawasan dari dalam (*internal control*) adalah bentuk pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan atau organ yang masih menjadi bagian dari struktur organisasi dalam lingkup pemerintahan. Contohnya pengawasan yang dilakukan oleh atasan terhadap bawahannya dalam sistem hierarki. Pengawasan seperti ini dapat dikategorikan sebagai pengawasan teknis administratif atau *built in control*.⁷ Menurut Revrison, pengawasan internal adalah pengawasan yang berasal dari lingkungan internal organisasi pemerintah. Tujuan utama dari pengawasan internal tidak hanya untuk melakukan tindakan verifikasi, melainkan juga di maksudkan untuk membantu pihak yang diawasi dalam menunaikan tugasnya secara lebih baik.⁸

Handyaningrat berpendapat bahwa Pengawasan dari dalam (*internal control*) merujuk pada pengawasan yang dilakukan oleh unit atau aparat pengawasan yang dibentuk dalam suatu organisasi. Unit ini bertugas atas nama pimpinan organisasi untuk mengumpulkan berbagai data dan informasi yang dibutuhkan. Informasi yang diperoleh digunakan oleh pimpinan dalam menilai perkembangan maupun kendala dalam pelaksanaan tugas. Selain itu, hasil pengawasan juga dapat menjadi dasar evaluasi terhadap kebijakan pimpinan. Oleh karena itu, dalam beberapa situasi, pimpinan mungkin perlu meninjau kembali kebijakan atau keputusan yang telah dibuat serta mengambil langkah korektif guna memperbaiki pelaksanaan tugas bawahannya.⁹

⁵ Rahmawati Surarama, Rizki Amalia, (2020), *Pengawasan Pemerintahan*, Cendekia Press, Bandung, hal 66.

⁶ Irfan Fachruddin, (2004) *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, PT. Alumni, Bandung, hal 90

⁷ Herry Wibawa (2010), *Pengawasan Ombudsman Terhadap Penyelenggara Negara dan Pemerintahan (Studi Perbandingan Dengan Pengawasan PERATUN)*, Tesis dalam bidang Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang, hal 79.

⁸ Ira Halidayati (2014), *Pengaruh Pengawasan Internal, Pengawasan Eksternal dan Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah*, Artikel ilmiah Akuntansi, Universitas Negeri Padang, hal 7.

⁹ Handyaningrat, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, PT. Haji Masagung, Jakarta,

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa pengawasan *internal* merupakan suatu bentuk pengawasan yang dilaksanakan oleh unit atau organ yang berada dalam struktur organisasi itu sendiri, khususnya dalam lingkup pemerintahan. Pengawasan ini tidak hanya berfokus pada aspek verifikasi dan pemeriksaan administratif, tetapi juga bertujuan untuk membantu pihak yang diawasi dalam meningkatkan kinerja tugasnya.

b) Pengawasan dari luar (*eksternal control*)

Pengawasan *eksternal* adalah bentuk pengawasan yang dilaksanakan oleh unit pengawasan yang terdapat di luar unit lembaga atau organisasi yang diawasinya. Simbolan juga berpendapat bahwa pengawasan *eksternal* merupakan bentuk pengawasan yang dilakukan oleh pihak atau unit pengawas dari luar suatu organisasi. Pihak pengawas *eksternal* ini bertindak atas nama atasan pemimpin organisasi atau berdasarkan permintaan pemimpin organisasi itu sendiri. Menurut Abdul Halim, pengawasan *eksternal* merupakan bentuk pengawasan yang dilakukan oleh lembaga independen di luar pemerintah untuk memastikan bahwa pemerintah telah melaksanakan tugasnya sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*.¹⁰ Indra Bastian juga berpendapat bahwa pengawasan *eksternal* adalah bentuk pengawasan yang dilakukan oleh pihak eksternal, seperti auditor independen atau lembaga pengawas, untuk mengevaluasi kinerja pemerintah dalam mengelola keuangan negara dan pelaksanaan kebijakan publik.¹¹

c) Pengawasan Preventif

Pengawasan preventif merupakan pengawasan yang dilakukan sebelum suatu rencana dijalankan. Pengawasan preventif pada dasarnya dilakukan untuk mencegah terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan kegiatan. Menurut Widjaja, pengawasan preventif pada umumnya tidak dilakukan oleh unit-unit pengawasan yang telah ditetapkan. Pengawasan preventif ini biasanya berbentuk prosedur yang harus ditempuh dalam melaksanakan kegiatan.¹² Dalam konteks pemerintahan daerah, pengawasan preventif mempunyai tujuan mencegah penyimpangan yang terjadi di lapangan pemerintahan daerah. Bagir Manan berpendapat bahwa pengawasan preventif ini berkaitan dengan wewenang mengesahkan (*goedkeuring*).¹³ Pengawasan preventif dilakukan untuk memastikan kegiatan pemerintahan berjalan efisien dan efektif sesuai rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

d) Pengawasan Represif

Pengawasan represif adalah bentuk pengawasan yang dilakukan setelah suatu kegiatan atau tindakan selesai dilaksanakan. Tujuannya adalah untuk

¹⁰ Abdul Halim (2007), *Akuntansi Keuangan Daerah*, Salemba Empat, Jakarta, hal 89.

¹¹ Indra Bastian (2006), *Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar*, Erlangga, Jakarta, hal 78.

¹² Widjaja, Gunawan (2002), *Pengelolaan Harta Kekayaan Negara*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, , hal 95.

¹³ Agus Kusnadi, (2017) *Re-evaluasi Hubungan Pengawasan Pusat dan Daerah Setelah Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, hal 65.

mengevaluasi apakah hasil yang dicapai sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Jika ditemukan penyimpangan, langkah korektif dapat diambil untuk memperbaiki kesalahan tersebut.¹⁴ Pengawasan represif dilaksanakan setelah dilakukannya tindakan yakni dengan membandingkan antara hal yang telah terjadi dengan hal yang direncanakan terjadi. Dalam hal pembentukan produk hukum daerah dan tindakan tertentu organ pemerintah daerah, pengawasan ini menurut Bagir Manan berupa wewenang pembatalan (*verneitiging*) atau penangguhan (*schorsing*).¹⁵ Ni'matul Huda mengemukakan bahwa pengawasan represif dilakukan setelah suatu keputusan mempunyai akibat (*rechtsgevolgen*), baik dalam bidang otonomi maupun dalam tugas pembantuan. Pengawasan represif dilakukan dalam bentuk pembatalan maupun penangguhan (*sciorsiong*) terhadap produk-produk hukum daerah yang dinilai bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁶ Pengawasan represif merupakan lanjutan dari mata rantai pengawasan preventif yang sifatnya mengoreksi atau memulihkan tindakan-tindakan yang keliru.

e) Pengawasan umum

Pengawasan umum yaitu pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap daerah yang berdasarkan program-program yang sudah direncanakan oleh pemerintahan pusat melalui rencana strategi nasional. Pengawasan umum adalah suatu jenis pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap segala kegiatan pemerintahan daerah dengan baik. Pengawasan umum terhadap pemerintahan daerah dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan gubernur, bupati, walikota atau kepala daerah sebagai wakil pemerintah di daerah yang bersangkutan.

b. Bentuk Pengawasan Pemerintah Daerah Terhadap Penjualan Rokok Eceran

Pemerintah daerah merupakan bagian integral dari sistem pemerintahan di Indonesia yang memiliki peran penting dalam melaksanakan otonomi daerah. Menurut Pasal 18 angka (2) Undang-undang Dasar tahun 1945 mengatur bahwa “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Pemerintah daerah bertanggung jawab untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat melalui berbagai regulasi dan pengawasan, termasuk dalam hal pengendalian tembakau dan penjualan rokok eceran. Pengawasan ini dilakukan untuk melindungi masyarakat, terutama generasi

¹⁴ Siagian, (2008) S.P, *Manajemen Strategik*, Bumi Aksara, Jakarta, hal 245

¹⁵ Bagir Manan, (2001) *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH), Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, hal 154.

¹⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamedia, Jakarta, 2011, hal 245.

muda dari dampak negatif konsumsi rokok yang dapat mengancam kesehatan dan kualitas hidup.

Pasal 1147 dan 1148 angka 1 huruf (d) PP No.28/2024 mengatur bahwa “Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan kesehatan, (d) yang bertujuan untuk melindungi masyarakat terhadap segala kemungkinan yang dapat menimbulkan bahaya bagi kesehatan”. Pengawasan terhadap penjualan rokok menjadi penting mengingat rokok merupakan produk tembakau yang mengandung ribuan zat berbahaya, seperti nikotin, tar, dan karbon monoksida. Zat-zat ini tidak hanya menyebabkan kecanduan tetapi juga dapat menimbulkan berbagai penyakit seperti gangguan pernafasan, penyakit jantung hingga kanker paru-paru. Selain membahayakan perokok aktif, asap rokok juga memberikan dampak buruk pada perokok pasif sehingga meningkatkan resiko kesehatan bagi orang di sekitarnya, terutama kelompok anak-anak dan rentan lainnya.

Sebagai bagian dari upaya nasional dalam pengendalian tembakau, pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa penjualan rokok eceran tidak melanggar aturan yang telah ditetapkan. Penjualan rokok eceran yang tidak terkendali dapat menimbulkan dampak serius bagi kesehatan masyarakat, terutama bagi kelompok rentan seperti anak-anak dan remaja. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu menerapkan berbagai bentuk pengawasan yang komprehensif untuk memastikan bahwa penjualan rokok eceran tidak menjadi ancaman bagi kesehatan dan kesejahteraan masyarakat. Bentuk pengawasan pemerintah daerah terhadap penjualan rokok eceran dilakukan sebagai berikut:

a) Pengawasan preventif

Pengawasan pemerintah daerah secara preventif terhadap penjualan rokok eceran merupakan upaya yang dilakukan untuk mencegah terjadinya pelanggaran aturan yang telah ditetapkan, khususnya dalam rangka melindungi kesehatan masyarakat dan meminimalisir dampak negatif dari konsumsi rokok. Bentuk pengawasan ini sangat penting mengingat rokok eceran sering dijual secara bebas dan mudah di akses oleh kelompok rentan, seperti anak-anak dan remaja. Pemerintah daerah memiliki peran krusial dalam mengimplementasikan aturan-aturan yang telah ditetapkan, seperti larangan menjual rokok eceran, serta larangan penjualan rokok kepada anak di bawah umur.

Pasal 419 angka (2) huruf a dan b Undang-undang Nomor 17 tahun 2023 tentang Kesehatan mengatur bahwa “pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud

pada ayat (1) dilaksanakan melalui: (a) Komunikasi, informasi, edukasi, dan pemberdayaan masyarakat; (b) Sosialisasi dan advokasi”. bentuk pengawasan preventif yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah adalah melalui sosialisasi dan edukasi kepada pelaku usaha. Sosialisasi ini bertujuan untuk meningkatkan pemahaman para penjual rokok eceran tentang peraturan yang berlaku. Dalam sosialisasi ini, pemerintah dapat menjelaskan konsekuensi hukum bagi pelaku usaha yang melanggar aturan, seperti denda atau pencabutan izin usaha. Selain itu, pemerintah daerah juga dapat memberikan pelatihan tentang cara menjual rokok yang bertanggung jawab, termasuk memastikan bahwa rokok tidak dijual kepada anak di bawah umur. Dengan meningkatkan kesadaran dan pengetahuan pelaku usaha, di harapkan dapat menciptakan kepatuhan yang lebih tinggi terhadap peraturan.

Inspeksi rutin ke tempat-tempat penjualan rokok eceran juga merupakan bentuk pengawasan preventif yang efektif. Pemerintah daerah dapat membentuk tim khusus yang bertugas melakukan inspeksi secara berkala untuk memastikan bahwa pelaku usaha mematuhi aturan yang berlaku. Inspeksi ini dapat mencakup pemeriksaan terhadap izin usaha, lokasi penjualan, dan cara penjualan rokok. Selain itu, inspeksi juga dapat memeriksa apakah pelaku usaha telah mencantumkan peringatan kesehatan pada kemasan rokok dan tidak menjual rokok kepada anak di bawah umur. Dengan melakukan inspeksi rutin, pemerintah daerah dapat mendeteksi potensi pelanggaran sejak dini dan mengambil tindakan yang diperlukan sebelum hal tersebut terjadi.

Meskipun pengawasan preventif memiliki banyak manfaat, terdapat beberapa tantangan yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam mengimplementasikannya. Salah satu tantangan utama adalah keterbatasan sumber daya, baik dari segi anggaran maupun personel. Pemerintah daerah sering kali kekurangan tenaga untuk melakukan inspeksi rutin ke seluruh tempat penjualan rokok eceran, terutama di daerah yang luas dan terpencil. Selain itu, kurangnya kesadaran dan partisipasi masyarakat juga menjadi hambatan dalam pengawasan preventif. Masyarakat sering kali tidak melaporkan pelanggaran yang mereka temui karena kurangnya pemahaman tentang pengawasan ini. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu meningkatkan upaya sosialisasi tidak hanya kepada pelaku usaha, tetapi juga kepada masyarakat umum.

b) Pengawasan Represif

Pengawasan represif adalah bentuk pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan setelah kegiatan itu dilakukan. Pengawasan pemerintah terhadap penjualan rokok eceran merupakan tindakan yang dilakukan setelah terjadinya pelanggaran, dengan tujuan untuk menegakkan hukum dan memberikan sanksi terhadap pelaku yang melanggar aturan. Meskipun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2024 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan tidak mencantumkan pasal yang mengatur terkait sanksi administratif maupun pidana bagi setiap orang yang masih melakukan transaksi penjualan rokok ketengan atau eceran per batang.¹⁷

Pasal 59 angka (2) mengatur bahwa “dalam rangka pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Menteri, menteri terkait, Kepala Badan, dan Pemerintah Daerah dapat mengambil tindakan administratif terhadap pelanggaran ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Sanksi administratif juga diatur dalam Pasal 60 angka (3) bahwa “Dalam melakukan pengawasan Produk Tembakau yang beredar, iklan, dan promosi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Badan dapat mengenai sanksi administratif berupa:

- a. Teguran lisan;
- b. Teguran tertulis;
- c. Penarikan produk;
- d. Rekomendasi penghentian sementara kegiatan.

Pemerintah daerah juga dapat bekerja sama dengan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dan dinas terkait lainnya untuk melakukan razia rutin di tempat-tempat penjualan rokok eceran. Tindakan ini bertujuan untuk mengidentifikasi pelanggaran dan mengambil langkah hukum yang diperlukan, seperti penyitaan barang bukti atau penutupan sementara usaha yang melanggar.

2. Akibat Hukum Pemerintah Daerah Tidak Melakukan Pengawasan Terhadap Penjualan Rokok Eceran

a. Konsep Akibat Hukum

Akibat hukum adalah segala akibat yang terjadi dari segala perbuatan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum terhadap obyek hukum atau akibat-akibat lain

¹⁷ Muhammad Raihan Nugraha, *Dasar Hukum Larangan Jual Rokok Eceran*, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/dasar-hukum-larangan-jual-rokok-eceran-lt66b0f84e2aa17/>, diakses pada tanggal 25 Februari 2025 pukul 12.35.

yang disebabkan karena kejadian-kejadian tertentu oleh hukum yang bersangkutan telah ditentukan atau dianggap sebagai akibat hukum.¹⁸ Akibat hukum merupakan hasil dari tindakan yang dilakukan oleh individu yang menghasilkan tanggung jawab dan kewajiban. Tindakan tersebut diatur oleh hukum dan dapat memiliki dampak hukum.¹⁹ Pembahasan tentang akibat hukum dimulai dengan keberadaan hubungan hukum, peristiwa hukum, dan objek hukum. Soedjono Dirdjosisworo, dalam karyanya "Pengantar Ilmu Hukum," menyatakan bahwa akibat hukum muncul karena keberadaan hubungan hukum di mana terdapat hak dan kewajiban.²⁰ Peristiwa atau kejadian yang dapat menghasilkan konsekuensi hukum antara pihak-pihak yang memiliki hubungan hukum, peristiwa hukum ini ada dalam berbagai aspek hukum, baik hukum publik maupun privat.²¹

Akibat hukum adalah suatu akibat yang ditimbulkan oleh hukum terhadap suatu perbuatan yang dilakukan oleh subjek hukum. akibat ini merupakan hasil dari tindakan yang dilakukan untuk memperoleh suatu akibat yang diharapkan oleh pelaku dan tindakan tersebut sesuai dengan hukum yang berlaku.²² Soeroso mendefinisikan akibat hukum sebagai akibat suatu tindakan yang dilakukan untuk memperoleh suatu akibat yang dikehendaki oleh pelaku dan yang diatur oleh hukum. Tindakan ini dinamakan tindakan hukum. jadi dengan kata lain, akibat hukum adalah akibat dari suatu tindakan hukum.²³ Akibat hukum dikelompokkan ke dalam tiga kategori yang berbeda, yaitu:²⁴

1. Akibat hukum meliputi terjadinya, perubahan, atau hilangnya status hukum.
2. Dampak dari diterapkannya aturan hukum mencakup terbentuknya, terjadinya perubahan, atau berakhirnya suatu ikatan hukum di antara dua pihak atau lebih yang terlibat.
3. Akibat hukum mencakup timbulnya konsekuensi atau sanksi sebagai hasil dari tindakan.

Dari penjelasan tersebut, dapat diketahui bahwa akibat hukum adalah segala akibat yang terjadi dari segala perbuatan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum terhadap objek hukum atau akibat-akibat lain yang disebabkan karena kejadian-kejadian tertentu oleh hukum yang bersangkutan telah ditentukan atau dianggap sebagai akibat hukum.²⁵

¹⁸ Pipin Syarifin, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pustaka Setia, Jakarta, 2011, hal 71.

¹⁹ Heillen Martha Yoshepine Tita, *Pemungutan Pajak Berulang Terhadap Instansi Pengguna Jasa Layanan Restoran Sebagai Pintu Masuk Bagi Korupsi Hasil Pajak*, Jurnal Saniri, Vol 1 No 1, 2020, hal 30

²⁰ Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Raja Grafindo Tinggi, jakarta, 2010, hlm.131

²¹ *Ibid*, hal 130

²² Achmad Ali, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hal 192.

²³ R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hal 295.

²⁴ Yati Nurhayati, *Pengantar Ilmu Hukum*, Nusa Media, Bandung, 2020, hal 50

²⁵ Muhamad Sadi Is, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2015, hal. 90

b. Akibat Hukum Pemerintah Tidak Melakukan Pengawasan Terhadap Penjualan Rokok Eceran

Pemerintah memiliki peran penting dalam mengawasi dan mengatur penjualan rokok, terutama dalam bentuk eceran, untuk melindungi kesehatan masyarakat dan memastikan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Pada tingkat daerah, peran pemerintah daerah sangat penting dalam menerapkan kebijakan pengendalian tembakau. Namun, ketika pemerintah tidak melakukan pengawasan yang efektif terhadap penjualan rokok eceran, hal ini dapat menimbulkan berbagai akibat hukum. Kegagalan ini tidak hanya berdampak pada pelanggaran hukum, tetapi juga dapat memperburuk masalah kesehatan masyarakat, serta meningkatkan angka prevalensi perokok bagi anak-anak.

Lemahnya pengawasan terhadap penjualan rokok eceran dapat meningkatkan angka prevalensi perokok pemula. Anak-anak dan remaja yang mendapatkan akses mudah terhadap rokok lebih berisiko menjadi perokok aktif di usia dewasa, yang berkontribusi pada meningkatnya penyakit akibat rokok. Tanpa pengawasan, penjual dapat dengan mudah menjual rokok secara bebas tanpa memeriksa usia pembeli, yang bertentangan dengan peraturan yang melarang penjualan rokok kepada anak di bawah umur. Hal ini dapat meningkatkan prevalensi perokok pemula, yang gilirannya akan berdampak negatif pada kesehatan masyarakat dalam jangka panjang. Akibatnya beban sistem kesehatan nasional pun meningkat karena harus menanggung biaya pengobatan penyakit akibat konsumsi tembakau. Jika hal ini terjadi, pemerintah dapat dianggap lalai dalam melindungi hak masyarakat untuk hidup sehat, sebagaimana dijamin dalam Undang-undang Dasar 1945.

Berdasarkan perspektif hukum perlindungan konsumen, ketidakmampuan pemerintah dalam mengawasi penjualan rokok dapat dianggap sebagai pelanggaran terhadap hak-hak konsumen, terutama dalam hal kesehatan dan keselamatan. Konsumen, terutama anak-anak dan remaja, menjadi lebih rentan terhadap dampak buruk dari konsumsi rokok tanpa adanya pembatasan usia dalam pembelian. Hal ini bertentangan dengan prinsip-prinsip perlindungan konsumen yang diatur dalam Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Pasal 4 Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (Lembaran Negara Nomor 22 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3821) mengatur bahwa setiap konsumen berhak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa. Jika pemerintah tidak mengawasi penjualan rokok eceran dengan baik, maka hak-hak konsumen ini terancam dilanggar. Dengan demikian, kelalaian dalam pengawasan dapat berujung pada konsekuensi hukum bagi pelaku usaha dan juga dapat menimbulkan tuntutan hukum terhadap pemerintah karena dianggap lalai dalam melindungi konsumen.

Kegagalan pemerintah dalam melakukan pengawasan terhadap penjualan rokok eceran juga dapat menimbulkan dampak sosial dan kesehatan yang luas, yang pada akhirnya dapat berujung pada tuntutan hukum. Rokok merupakan produk yang mengandung zat adiktif dan berbahaya bagi kesehatan, sehingga penjualan yang tidak terkontrol dapat meningkatkan prevalensi perokok, terutama di kalangan anak-

anak dan remaja. Rokok eceran sering kali dijual tanpa batasan usia pembeli, sehingga memungkinkan anak-anak dan remaja untuk memperoleh produk tembakau dengan mudah.

Pemerintah daerah yang tidak melakukan pengawasan terhadap penjualan rokok eceran dapat dianggap lalai dalam menjalankan fungsi regulasinya, yang berpotensi melanggar Pasal 12 Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Nomor 244 Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587) yang mengatur bahwa pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, termasuk urusan di bidang kesehatan dan perlindungan masyarakat. Pengawasan terhadap penjualan rokok eceran merupakan bagian dari upaya melindungi kesehatan masyarakat, terutama dari dampak negatif konsumsi rokok. Jika pemerintah tidak melakukan pengawasan maka dapat dikenakan sanksi administratif serta sanksi lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal 38 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah mengatur bahwa Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang melakukan pelanggaran administratif dijatuhi sanksi administratif berupa: (a) teguran tertulis; (b) teguran tertulis kedua; (c) pemberhentian sementara selama 3 (tiga) bulan; dan/atau (d) pemberhentian. Pengenaan sanksi ini bertujuan untuk memastikan bahwa pemerintah daerah harus menjalankan urusan pemerintah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Secara keseluruhan, kegagalan pemerintah dalam melakukan pengawasan terhadap penjualan rokok eceran dapat menimbulkan berbagai akibat hukum yang serius. Pemerintah dapat dianggap lalai dalam menjalankan tugasnya, sehingga berpotensi menghadapi tuntutan hukum dari berbagai pihak. Pelaku usaha yang melanggar aturan juga dapat dikenai sanksi, sementara masyarakat luas akan menanggung dampak kesehatan dan sosial yang merugikan.

D. PENUTUP

Bentuk pengawasan pemerintah daerah terhadap penjualan rokok eceran meliputi pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif bertujuan untuk mencegah pelanggaran sebelum terjadi, melalui sosialisasi, edukasi, dan inspeksi rutin. Sementara itu, pengawasan represif dilakukan setelah terjadinya pelanggaran, melalui pemberian sanksi administratif bagi pelaku usaha dan melakukan razia rutin di tempat-tempat penjualan rokok eceran. Akibat hukum pemerintah tidak melakukan pengawasan terhadap penjualan rokok eceran, yaitu Pemerintah dapat dianggap lalai dalam menjalankan fungsi regulasinya yang berpotensi melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan sehingga menghadapi tuntutan hukum dari berbagai pihak, pelaku usaha yang melanggar aturan juga dapat dikenai sanksi, sementara masyarakat luas menanggung dampak kesehatan dan sosial yang merugikan.

Daftar Referensi

- Ali, Achmad. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika: Jakarta,.
- Astuti , Niken Widiya. (2023). "Hubungan Antara Faktor-Faktor Akses Mendapatkan Rokok Terhadap Frekuensi Merokok Pada Pelajar di Indonesia Analisis Global

- Tobacco Survey 2019”, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayattullah Jakarta.
- Bastian, Indra. (2006). *Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar*, Erlangga: Jakarta.
- Dirdjosisworo, Soedjono. (2010). *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Raja Grafindo Tinggi: Jakarta.
- Fachruddin, Irfan. (2004). *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, PT. Alumni: Bandung.
- Halidayati, Ira. (2014). “Pengaruh Pengawasan Internal, Pengawasan Eksternal dan Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah”, Universitas Negeri Padang.
- Halim, Abdul (2007). *Akuntansi Keuangan Daerah*, Salemba Empat: Jakarta.
- Handyaningrat. (1990). *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, PT. Haji Masagung: Jakarta.
- Huda, Ni'matul. (2011). *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamedia: Jakarta.
- Is, Muhamad Sadi (2015). *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana: Jakarta.
- Kementrian Kesehatan, (2024), *Perokok Aktif di Indonesia Tembus 70 Juta Orang Mayoritas Anak Muda*, <https://kemkes.go.id/id/rilis-kesehatan/perokok-aktif-di-indonesia-tembus-70-juta-orang-mayoritas-anak-muda>
- Kusnadi, Agus. (2017). “Re-evaluasi Hubungan Pengawasan Pusat dan Daerah Setelah Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”, Universitas Padjadjaran, Bandung.
- Manan, Bagir. (2001). “Menyongsong Fajar Otonomi Daerah”, Pusat Studi Hukum (PSH), Fakultas Hukum UII, Yogyakarta.
- Muhammad Raihan Nugraha, *Dasar Hukum Larangan Jual Rokok Eceran*, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/dasar-hukum-larangan-jual-rokok-eceran-lt66b0f84e2aa17/>
- Nurhayati, Yati. (2020). *Pengantar Ilmu Hukum*, Nusa Media: Bandung.
- Siagian, S.P. (2008). *Manajemen Strategik*, Bumi Aksara: Jakarta.
- Soeroso, R. (2011). *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika: Jakarta.
- Surarama, Rahmawati, Rizki Amalia. (2020). *Pengawasan Pemerintahan*, Cendekia Press: Bandung.
- Syarifin, Pipin. (2011) *Pengantar Ilmu Hukum*, Pustaka Setia: Jakarta.
- Renny H. Nendissa dan Erick S. Holle. (2023). *Hukum Kewenangan*, Pattimura University Press, Ambon.
- Tita, Heillen Martha Yoshepine. (2020). “Pemungutan Pajak Berulang Terhadap Instansi Pengguna Jasa Layanan Restoran Sebagai Pintu Masuk Bagi Korupsi Hasil Pajak”, Jurnal Saniri, Vol 1 No 1.
- Wibawa, Herry. (2010). “Pengawasan Ombudsman Terhadap Penyelenggara Negara dan Pemerintahan (Studi Perbandingan Dengan Pengawasan PERATUN)”, Universitas Diponegoro, Semarang.
- Widjaja, Gunawan. (2002). *Pengelolaan Harta Kekayaan Negara*, PT. Raja Grafindo: Jakarta.
- Yarmila, Ayu. (2020) “Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Dalam Penjualan Rokok I legal Di Kota Pontianak”, Universitas Lancang Kuning.