

PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PELAKU INDUSTRI ROKOK DI KABUPATEN PAMEKASAN DALAM PERSPEKTIF ASAS KESEJAHTERAAN UMUM

Author:

Nadir¹
Sutrisno²
Rindika Triananda
Agista³
Shahnaz Larasati⁴
Safita⁵

Affiliation:

Universitas
Madura^{1,2,3,4,5}

Corresponding email

nadir@unira.ac.id

Histori Naskah:

Submit: 01-07-2026
Accepted: 10-07-2026
Published: 13-07-2026



This is an Creative Commons
License This work is licensed
under a Creative Commons
Attribution-NonCommercial 4.0
International License

Abstrak

Penguatan regulasi pengendalian produk tembakau di Indonesia menimbulkan ketegangan antara kewajiban negara melindungi kesehatan masyarakat dan kewajiban memberikan kepastian hukum serta perlindungan terhadap hak ekonomi pelaku industri hasil tembakau. Penelitian terdahulu lebih banyak berfokus pada efektivitas pengendalian tembakau, kebijakan cukai, perlindungan kesehatan, kawasan tanpa rokok, dan peredaran rokok ilegal. Namun, kajian yang secara khusus mengintegrasikan perlindungan hukum, hak konstitusional, prinsip proporsionalitas, dan doktrin negara kesejahteraan dalam konteks industri hasil tembakau di Kabupaten Pamekasan masih terbatas. Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, historis, dan kasus. Bahan hukum dianalisis secara kualitatif dan preskriptif melalui interpretasi gramatikal, sistematis, teleologis, dan historis. Analisis juga dilakukan melalui sinkronisasi norma, *balancing of interests*, dan uji proporsionalitas berdasarkan empat indikator, yaitu tujuan yang sah, kesesuaian, kebutuhan, dan proporsionalitas dalam arti sempit. Hasil penelitian menunjukkan bahwa regulasi pengendalian produk tembakau memenuhi indikator tujuan yang sah karena ditujukan untuk melindungi kesehatan masyarakat serta memenuhi indikator kesesuaian karena pembatasan produksi, promosi, distribusi, dan penjualan memiliki hubungan rasional dengan tujuan pengendalian tembakau. Namun, pada indikator kebutuhan dan proporsionalitas dalam arti sempit, perlindungan hukum belum memadai. Hal tersebut ditunjukkan oleh belum konsistennya pengaturan mengenai masa transisi, perbedaan kewajiban berdasarkan skala usaha, fasilitasi kepatuhan, kepastian perizinan, serta perlindungan bagi petani, pekerja, dan pelaku usaha yang terdampak. Kebijakan yang lebih menekankan pembatasan tanpa diikuti pembinaan dan mekanisme penyesuaian berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan kerentanan ekonomi, terutama bagi industri hasil tembakau berskala kecil dan menengah.

Kata kunci: asas kesejahteraan umum; industri hasil tembakau; Kabupaten Pamekasan; perlindungan hukum; prinsip proporsionalitas; regulasi tembakau.

Pendahuluan

Indonesia merupakan salah satu negara dengan tingkat konsumsi rokok yang tinggi. Data *The Tobacco Atlas* menunjukkan bahwa Indonesia memiliki sekitar 74,9 juta perokok dewasa pada tahun 2022 dan menjadi salah satu pasar produk tembakau terbesar di dunia (The Tobacco Atlas, 2025). Selain sebagai negara konsumen, Indonesia juga termasuk negara produsen rokok dengan jumlah produksi mencapai 318,1 miliar batang pada tahun 2023 (CRIF Indonesia, 2024). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa produk tembakau memiliki dua dimensi yang saling berhadapan. Di satu sisi, konsumsi produk tembakau menimbulkan persoalan kesehatan yang membutuhkan intervensi negara. Di sisi lain, industri hasil tembakau berkaitan dengan penerimaan negara, penyerapan tenaga kerja, keberlangsungan usaha, serta sumber penghidupan petani tembakau, buruh pabrik, distributor, dan pedagang eceran. Sebagai negara hukum yang menganut konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), Indonesia memiliki tanggung jawab untuk melindungi kesehatan masyarakat sekaligus menjamin hak atas pekerjaan, penghidupan yang layak, dan kepastian hukum yang adil. Tanggung jawab tersebut tercermin dalam Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (1), dan Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian, kebijakan terhadap industri hasil tembakau tidak dapat hanya dipandang sebagai persoalan pembatasan produk yang berdampak terhadap kesehatan, tetapi juga harus mempertimbangkan keberlangsungan aktivitas ekonomi yang dilaksanakan secara sah.

Negara memiliki kewenangan untuk membentuk kebijakan pengendalian tembakau (*tobacco regulation*) sebagai bentuk perlindungan terhadap hak masyarakat atas kesehatan. Namun, pelaksanaan kewenangan tersebut perlu memperhatikan hak dan kepentingan hukum pelaku industri hasil tembakau. Permasalahan hukum muncul ketika kebijakan pembatasan terhadap produksi, penjualan, distribusi, iklan, dan promosi produk tembakau menimbulkan beban terhadap pelaku usaha dan masyarakat yang menggantungkan penghidupannya pada sektor tersebut. Oleh karena itu, isu yang perlu dikaji bukan mengenai boleh atau tidaknya negara mengendalikan produk tembakau, melainkan mengenai bagaimana pengendalian tersebut diterapkan secara proporsional, memberikan kepastian hukum, dan tidak mengabaikan kesejahteraan masyarakat yang terdampak.

Persoalan tersebut memiliki relevansi khusus di Kabupaten Pamekasan sebagai salah satu daerah penghasil tembakau di Pulau Madura. Tembakau dan industri pengolahannya telah menjadi bagian dari struktur perekonomian masyarakat setempat. Pemerintah Kabupaten Pamekasan menyatakan bahwa sejumlah perusahaan rokok lokal telah menjalin kemitraan dengan Kawasan Industri Hasil Tembakau untuk meningkatkan penyerapan tembakau petani dan memperkuat industri hasil tembakau daerah (Pemerintah Kabupaten Pamekasan, 2024). Beberapa perusahaan rokok yang beroperasi di Pamekasan

antara lain PR HJS, PR Bintang Sembilan, PR Subur Jaya, PR Cahaya Pro, PR Panamas, dan CV Kopi Mas Sejati. Berdasarkan hasil pendataan pemerintah daerah, sampai dengan tahun 2024 terdapat 72 perusahaan rokok yang tercatat dalam kegiatan pembinaan dan pengawasan industri hasil tembakau di Kabupaten Pamekasan (Kabar Madura, 2024)).

Keberadaan industri tersebut tidak hanya menciptakan lapangan pekerjaan bagi buruh pabrik, tetapi juga menggerakkan aktivitas ekonomi petani tembakau, distributor, pedagang eceran, dan pelaku usaha pendukung lainnya. Industri hasil tembakau di Kabupaten Pamekasan dengan demikian tidak dapat dipandang hanya sebagai kegiatan produksi barang konsumsi, melainkan sebagai bagian dari mata rantai ekonomi daerah yang berkaitan dengan pemenuhan hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak. Kebijakan yang membatasi kegiatan industri hasil tembakau dapat menimbulkan dampak yang lebih luas terhadap kehidupan ekonomi masyarakat apabila tidak disertai dengan mekanisme perlindungan dan penyesuaian yang memadai. Dalam perkembangannya, negara telah membentuk berbagai regulasi mengenai industri hasil tembakau, antara lain Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai, Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif berupa Produk Tembakau bagi Kesehatan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 sebagai peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Regulasi tersebut mengatur pengenaan cukai, peringatan kesehatan, pembatasan iklan dan promosi, kawasan tanpa rokok, larangan penjualan kepada anak, pembatasan penjualan secara eceran, dan pengawasan peredaran produk tembakau. Pembentukan regulasi tersebut memiliki tujuan yang sah, yaitu melindungi kesehatan masyarakat, khususnya anak dan kelompok rentan.

Meskipun demikian, penerapan regulasi pengendalian tembakau juga berimplikasi terhadap pelaku usaha yang menjalankan kegiatannya secara legal. Pelaku industri harus menyesuaikan kegiatan produksi, kemasan, pemasaran, distribusi, dan penjualan dengan ketentuan yang terus berkembang. Penyesuaian tersebut dapat menimbulkan beban administratif dan ekonomi, terutama bagi industri berskala kecil dan menengah. Kondisi ini menunjukkan adanya ketegangan antara kewajiban negara melindungi kesehatan masyarakat dengan kewajiban memberikan perlindungan hukum terhadap kepastian berusaha dan hak ekonomi pelaku industri hasil tembakau. Ketegangan tersebut perlu dianalisis berdasarkan asas kesejahteraan umum. Dalam konsep *welfare state*, negara tidak hanya bertindak sebagai pembentuk larangan, tetapi juga memiliki fungsi pengaturan, perlindungan, pembinaan, dan fasilitasi. Kebijakan pengendalian tembakau karena itu tidak cukup hanya dinilai berdasarkan tujuan perlindungan kesehatan, tetapi juga perlu diuji berdasarkan kejelasan norma, konsistensi regulasi, kebutuhan pembatasan, ketersediaan masa transisi, perlakuan terhadap skala usaha yang berbeda, dan tersedianya mekanisme

perlindungan bagi pihak yang terdampak. Indikator tersebut diperlukan agar penilaian mengenai keseimbangan perlindungan tidak berhenti pada pernyataan normatif bahwa regulasi “belum sepenuhnya seimbang”.

Sejumlah penelitian terdahulu telah mengkaji industri hasil tembakau dari perspektif yang beragam. Taufiqah (2020) membahas efektivitas Pasal 54 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai dalam menangani peredaran rokok ilegal di Kabupaten Pamekasan. Penelitian tersebut berfokus pada penegakan hukum terhadap produk ilegal dan belum membahas perlindungan terhadap pelaku usaha yang menjalankan kegiatan secara sah. Puspitasari dan Negara mengkaji disharmoni sosial dalam implementasi kebijakan kawasan tanpa rokok, tetapi kajiannya lebih menekankan penerimaan masyarakat terhadap kebijakan kesehatan daripada kepastian hukum bagi pelaku industri. Julian, Putra, dan Aulia (2025) menelaah efektivitas Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 berdasarkan perspektif *maqashid syariah*. Kajian tersebut berorientasi pada perlindungan kesehatan dan kemaslahatan masyarakat. Sementara itu, Pratama (2025) dan Dimalouw (2025) membahas dampak ekonomi serta prinsip demokrasi ekonomi dalam kebijakan pengendalian produk tembakau. Meskipun telah menempatkan aspek ekonomi sebagai bagian dari pembahasan, penelitian tersebut belum secara khusus mengintegrasikan teori perlindungan hukum, hak konstitusional, asas kesejahteraan umum, dan kondisi industri hasil tembakau di Kabupaten Pamekasan dalam satu kerangka analisis.

Berdasarkan penelitian terdahulu tersebut, kesenjangan penelitian ini tidak hanya terletak pada perbedaan antara kajian kesehatan dan kajian ekonomi. Penelitian sebelumnya belum menjelaskan secara komprehensif bagaimana regulasi pengendalian tembakau seharusnya memberikan perlindungan terhadap pelaku industri yang menjalankan kegiatan secara legal, khususnya pada daerah yang memiliki ketergantungan ekonomi terhadap tembakau. Kajian sebelumnya juga belum merumuskan indikator yang dapat digunakan untuk menilai apakah pembatasan terhadap pelaku industri telah sesuai dengan asas kesejahteraan umum. Oleh karena itu, diperlukan penelitian yang mempertemukan perlindungan kesehatan, kepastian hukum, hak ekonomi, dan tanggung jawab kesejahteraan negara dalam satu konstruksi hukum.

Kebaruan penelitian ini terletak pada perumusan konsep perlindungan hukum berimbang bagi pelaku industri hasil tembakau. Konsep tersebut menempatkan perlindungan kesehatan sebagai tujuan yang sah, tetapi mengharuskan setiap pembatasan terhadap industri hasil tembakau memenuhi indikator legalitas, kepastian hukum, konsistensi regulasi, kebutuhan, dan proporsionalitas. Perlindungan hukum berimbang dalam penelitian ini terdiri atas tiga bentuk. Pertama, perlindungan preventif melalui harmonisasi regulasi, kejelasan hak dan kewajiban, serta keterlibatan pelaku industri dalam pembentukan kebijakan. Kedua, perlindungan adaptif melalui masa transisi, pembinaan,

fasilitasi kepatuhan, dan penyesuaian kebijakan berdasarkan karakter serta skala usaha. Ketiga, perlindungan represif melalui mekanisme keberatan, pengujian kebijakan, dan penyelesaian sengketa yang efektif. Konsep tersebut tidak dimaksudkan untuk mengurangi kewajiban negara dalam melindungi kesehatan masyarakat. Sebaliknya, konsep perlindungan hukum berimbang digunakan untuk memastikan bahwa tujuan kesehatan dilaksanakan melalui kebijakan yang jelas, konsisten, adil, dan tidak menimbulkan beban berlebihan terhadap pelaku usaha yang sah. Dengan demikian, penelitian ini menawarkan pendekatan yang berbeda dari kajian yang hanya menempatkan industri hasil tembakau sebagai objek pembatasan atau hanya menilai kontribusinya terhadap perekonomian.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini mengajukan dua pertanyaan penelitian. Pertama, bagaimana bentuk perlindungan hukum bagi pelaku industri hasil tembakau di Kabupaten Pamekasan dalam perspektif asas kesejahteraan umum dan Kedua, mengapa regulasi yang berlaku belum mampu memberikan keseimbangan antara perlindungan kesehatan masyarakat dengan kepastian hukum dan keberlangsungan hak ekonomi pelaku industri hasil tembakau? Penelitian ini bertujuan menganalisis bentuk perlindungan hukum yang telah diberikan serta merumuskan konsep perlindungan hukum berimbang yang sesuai dengan prinsip negara kesejahteraan, perlindungan hak konstitusional, dan kebutuhan pengendalian produk tembakau.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif dilakukan melalui penelaahan bahan pustaka atau data sekunder yang berkaitan dengan norma, asas, dan kaidah hukum yang berlaku (Soekanto & Mamudji, 2015). Menurut Marzuki (2021), penelitian hukum normatif bertujuan menemukan aturan hukum, prinsip hukum, dan doktrin hukum untuk menjawab isu hukum yang dihadapi. Pemilihan penelitian hukum normatif didasarkan pada objek penelitian yang berupa norma hukum, asas hukum, sinkronisasi peraturan perundang-undangan, dan konstruksi argumentasi hukum mengenai perlindungan bagi pelaku industri hasil tembakau. Penelitian ini tidak diarahkan untuk mengukur perilaku, persepsi, atau tingkat kepatuhan masyarakat secara empiris, tetapi untuk menilai konsistensi, kepastian hukum, dan proporsionalitas regulasi yang mengatur industri hasil tembakau. Oleh karena itu, penelitian hukum normatif dipandang paling sesuai untuk menjawab permasalahan yang dikaji.

Isu hukum dalam penelitian ini adalah adanya ketegangan normatif antara kewajiban negara melindungi kesehatan masyarakat melalui kebijakan pengendalian produk tembakau (*tobacco regulation*) dan kewajiban negara memberikan kepastian hukum serta perlindungan terhadap hak ekonomi pelaku industri hasil tembakau yang menjalankan kegiatan usahanya secara sah. Ketegangan tersebut memiliki relevansi khusus di Kabupaten Pamekasan karena industri hasil tembakau berkaitan dengan penyerapan

hasil pertanian, keberlangsungan usaha, lapangan pekerjaan, dan sumber penghidupan masyarakat. Penelitian ini dengan demikian menguji apakah regulasi yang berlaku telah memberikan perlindungan hukum secara konsisten, adil, dan proporsional berdasarkan asas kesejahteraan umum. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan historis (*historical approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah hierarki, materi muatan, dan keterkaitan peraturan di bidang kesehatan, cukai, industri hasil tembakau, perizinan usaha, dan kebijakan daerah. Melalui pendekatan ini, penelitian mengidentifikasi konsistensi, konflik, kekosongan, dan ketidakharmonisan norma antara kebijakan perlindungan kesehatan dan perlindungan kegiatan ekonomi.

Peraturan yang dianalisis meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif berupa Produk Tembakau bagi Kesehatan, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, serta peraturan dan kebijakan Pemerintah Kabupaten Pamekasan yang berkaitan dengan pengusahaan tembakau dan Kawasan Industri Hasil Tembakau. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep perlindungan hukum (*legal protection*), negara kesejahteraan (*welfare state*), hak konstitusional (*constitutional rights*), asas kesejahteraan umum, kepastian hukum, dan prinsip proporsionalitas. Teori perlindungan hukum digunakan untuk menilai bentuk perlindungan preventif dan represif bagi pelaku industri hasil tembakau. Doktrin negara kesejahteraan digunakan untuk menganalisis tanggung jawab negara dalam mempertemukan perlindungan kesehatan dengan perlindungan terhadap pekerjaan, penghidupan, dan kegiatan ekonomi yang dijalankan secara sah.

Pendekatan historis digunakan untuk menelusuri perkembangan orientasi pengaturan produk tembakau di Indonesia, terutama perubahan dari kebijakan yang berfokus pada cukai dan produksi menuju kebijakan yang semakin menekankan perlindungan kesehatan masyarakat. Pendekatan ini diperlukan untuk memahami latar belakang, tujuan, dan arah perubahan regulasi sehingga setiap norma tidak ditafsirkan secara terpisah dari konteks pembentukannya. Pendekatan kasus dilakukan dengan menelaah putusan pengadilan, khususnya putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan pengaturan produk tembakau, perlindungan kesehatan, pembatasan hak konstitusional, kepastian hukum, dan kebebasan menjalankan kegiatan usaha. Analisis diarahkan pada pertimbangan hukum atau *ratio decidendi* hakim dalam menyeimbangkan kepentingan kesehatan masyarakat dengan hak ekonomi pelaku usaha. Kondisi Kabupaten Pamekasan dikaji melalui peraturan daerah, dokumen kebijakan resmi, dan kebijakan mengenai Kawasan Industri Hasil Tembakau sebagai konteks hukum penelitian.

Penelitian ini tidak menggunakan pendekatan perbandingan hukum karena tidak membandingkan sistem hukum Indonesia dengan sistem hukum negara lain. Perbandingan

antara kepentingan kesehatan masyarakat dan kepentingan ekonomi pelaku industri dilakukan melalui *balancing of interests* dan uji proporsionalitas. Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, peraturan perundang-undangan di bidang kesehatan, cukai, perindustrian, dan produk tembakau, peraturan daerah Kabupaten Pamekasan, kebijakan mengenai Kawasan Industri Hasil Tembakau, serta putusan pengadilan yang relevan. Bahan hukum sekunder terdiri atas artikel jurnal nasional dan internasional, monografi hukum, buku akademik, dan hasil penelitian yang relevan dengan perlindungan hukum, negara kesejahteraan, regulasi tembakau, prinsip proporsionalitas, dan hak konstitusional. Bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan sumber referensial lain yang digunakan untuk menjelaskan istilah hukum tertentu.

Pemilihan bahan hukum sekunder dilakukan berdasarkan relevansi sumber dengan isu penelitian, kredibilitas penerbit, dan kemutakhiran publikasi. Artikel jurnal diprioritaskan berasal dari publikasi lima tahun terakhir, khususnya periode 2020–2025, agar analisis mencerminkan perkembangan regulasi dan diskursus hukum kontemporer. Buku atau sumber klasik tetap digunakan secara terbatas apabila memuat teori utama yang menjadi landasan analisis. Skripsi, tesis, dan disertasi tidak ditempatkan sebagai sumber utama, kecuali memuat data khusus yang tidak tersedia dalam artikel jurnal, monografi, atau sumber resmi lainnya. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) secara sistematis (Fajar & Achmad, 2018). Tahap pertama dilakukan dengan menginventarisasi peraturan nasional dan daerah yang berkaitan dengan kesehatan, cukai, industri hasil tembakau, perizinan, dan Kawasan Industri Hasil Tembakau. Tahap kedua dilakukan dengan mengklasifikasikan bahan hukum berdasarkan hierarki, materi muatan, tujuan pengaturan, dan subjek yang dilindungi. Tahap ketiga dilakukan melalui sinkronisasi vertikal untuk menguji kesesuaian peraturan yang lebih rendah dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan undang-undang. Tahap keempat dilakukan melalui sinkronisasi horizontal untuk mengidentifikasi kesesuaian atau pertentangan antara regulasi kesehatan, cukai, industri, dan kebijakan daerah. Tahap selanjutnya dilakukan dengan mengidentifikasi konflik norma, kekosongan pengaturan, ketidakjelasan kewajiban, dan bentuk perlindungan hukum yang tersedia. Hasil identifikasi tersebut digunakan sebagai dasar penyusunan argumentasi hukum.

Bahan hukum dianalisis secara kualitatif dan preskriptif melalui interpretasi gramatikal, sistematis, teleologis, dan historis. Interpretasi gramatikal digunakan untuk menentukan makna kata atau frasa dalam peraturan perundang-undangan. Interpretasi sistematis digunakan untuk menghubungkan ketentuan mengenai produk tembakau dengan norma konstitusional mengenai hak atas kesehatan, hak atas pekerjaan, kepastian hukum, dan penyelenggaraan perekonomian nasional. Interpretasi teleologis digunakan untuk menilai kesesuaian norma dengan tujuan pembentukannya, sedangkan interpretasi historis digunakan untuk memahami perkembangan arah kebijakan produk tembakau. Analisis

konflik norma dilakukan dengan menggunakan asas *lex superior derogat legi inferiori* dan *lex specialis derogat legi generali*. Ketegangan antara perlindungan kesehatan masyarakat dan perlindungan hak ekonomi pelaku industri dianalisis melalui *balancing of interests* dan prinsip proporsionalitas. Uji proporsionalitas digunakan agar penilaian terhadap keseimbangan perlindungan tidak hanya didasarkan pada pernyataan umum, tetapi pada indikator yang dapat ditelusuri secara sistematis.

Tabel 1. Indikator Uji Proporsionalitas

Indikator	Pertanyaan Analisis	Dasar Penilaian
Tujuan yang sah	Apakah pembatasan terhadap industri hasil tembakau ditujukan untuk melindungi kepentingan yang sah?	Perlindungan kesehatan masyarakat, anak, dan kelompok rentan
Kesesuaian	Apakah instrumen pembatasan mempunyai hubungan rasional dengan tujuan kebijakan?	Keterkaitan antara bentuk pembatasan dan tujuan pengendalian produk tembakau
Kebutuhan	Apakah tersedia kebijakan lain yang lebih ringan tetapi tetap efektif?	Masa transisi, pembinaan, fasilitasi kepatuhan, dan perbedaan berdasarkan skala usaha
Proporsionalitas dalam arti sempit	Apakah manfaat kebijakan seimbang dengan beban yang ditanggung pelaku industri?	Manfaat kesehatan, beban kepatuhan, dampak ekonomi, kepastian usaha, dan perlindungan tenaga kerja

Argumentasi hukum dalam penelitian ini diuji berdasarkan konsistensi norma, kesesuaian dengan hierarki peraturan perundang-undangan, koherensi antara premis dan kesimpulan, serta keselarasan dengan teori perlindungan hukum, doktrin negara kesejahteraan, dan prinsip proporsionalitas. Penafsiran terhadap bahan hukum primer juga dibandingkan dengan pandangan akademik dalam artikel jurnal dan monografi hukum yang relevan. Dengan demikian, kesimpulan penelitian tidak hanya didasarkan pada deskripsi peraturan, tetapi pada argumentasi hukum yang dapat ditelusuri dan dipertanggungjawabkan. Kerangka analisis penelitian dimulai dari identifikasi regulasi nasional dan daerah mengenai industri hasil tembakau. Regulasi tersebut kemudian dianalisis dalam hubungannya dengan hak masyarakat atas kesehatan serta hak pelaku industri atas pekerjaan, penghidupan yang layak, dan kepastian hukum. Ketegangan antara kedua kepentingan tersebut selanjutnya diuji menggunakan teori perlindungan hukum, doktrin *welfare state*, sinkronisasi norma, *balancing of interests*, dan prinsip proporsionalitas. Hasil analisis digunakan untuk mengevaluasi bentuk perlindungan

hukum yang berlaku serta merumuskan konsep perlindungan hukum berimbang yang terdiri atas perlindungan preventif, adaptif, dan represif bagi pelaku industri hasil tembakau di Kabupaten Pamekasan.

Hasil

Problematika Perlindungan Hukum terhadap Hak Industri Rokok di Kabupaten Pamekasan dalam Dinamika Regulasi Nasional

Industri Rokok di Indonesia merupakan salah satu sektor ekonomi yang memiliki pengaruh besar terhadap stabilitas ekonomi nasional maupun daerah. Keberadaan industri hasil tembakau tidak hanya berkontribusi terhadap penerimaan negara melalui cukai, tetapi juga menjadi sumber penghidupan bagi jutaan masyarakat, mulai dari petani tembakau, buruh pabrik, distributor, hingga pedagang kecil. Dalam konteks daerah, Kabupaten Pamekasan menjadi salah satu wilayah yang memiliki ketergantungan ekonomi cukup tinggi terhadap sektor tembakau dan industri Rokok. Kondisi tersebut menyebabkan kebijakan negara mengenai pengaturan industri hasil tembakau memiliki dampak langsung terhadap kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat setempat. Secara normatif, negara memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan hukum terhadap setiap bentuk kegiatan usaha yang sah sebagaimana dijamin dalam prinsip negara hukum dan demokrasi ekonomi. Perlindungan hukum tersebut tidak hanya dimaksudkan untuk menjaga keberlangsungan aktivitas usaha, tetapi juga bertujuan menciptakan kepastian hukum bagi masyarakat yang menggantungkan kehidupannya pada sektor industri tertentu. Akan tetapi, dalam praktiknya perlindungan hukum terhadap industri Rokok sering kali berada dalam posisi dilematis akibat meningkatnya regulasi pembatasan produk tembakau yang berorientasi pada perlindungan kesehatan masyarakat.

Dinamika regulasi nasional terkait industri Rokok menunjukkan adanya kecenderungan negara untuk memperkuat pengendalian terhadap peredaran dan konsumsi Rokok. Kebijakan tersebut dapat dilihat melalui berbagai regulasi seperti Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai, Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif berupa Produk Tembakau bagi Kesehatan, hingga Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Kesehatan. Berbagai regulasi tersebut mengatur pembatasan iklan Rokok, kawasan tanpa Rokok, pelarangan penjualan kepada anak di bawah umur, hingga pengawasan terhadap peredaran Rokok ilegal. Meskipun regulasi tersebut dibentuk dengan tujuan melindungi kesehatan masyarakat, implementasinya menimbulkan persoalan hukum dan sosial di tengah masyarakat. Salah satu persoalan utama ialah munculnya ketidakpastian hukum bagi pelaku industri Rokok, khususnya industri kecil dan menengah di daerah. Banyak pelaku

usaha menilai bahwa kebijakan pembatasan terhadap industri hasil tembakau dilakukan secara bertahap namun terus menerus tanpa mempertimbangkan ketergantungan ekonomi masyarakat terhadap sektor tersebut. Kondisi ini menimbulkan kekhawatiran terhadap keberlangsungan usaha dan stabilitas ekonomi masyarakat lokal.

Problematika lain yang muncul adalah maraknya peredaran Rokok ilegal tanpa pita cukai. Fenomena ini menunjukkan bahwa kebijakan pengendalian yang terlalu represif justru dapat memunculkan pelanggaran hukum baru di masyarakat. Penelitian yang dilakukan oleh Siregar (2024) mengenai tindak pidana peredaran barang ilegal jenis Rokok menunjukkan bahwa peredaran Rokok ilegal menjadi persoalan serius karena berkaitan dengan kerugian negara dan lemahnya pengawasan hukum terhadap distribusi Rokok. Keberadaan Rokok ilegal bukan hanya merugikan negara dari sektor penerimaan cukai, tetapi juga merugikan industri Rokok legal yang telah memenuhi kewajiban hukum dan perpajakan. Pandangan serupa juga dikemukakan oleh Aliyah (2024) yang menyatakan bahwa peredaran Rokok ilegal tanpa cukai di Indonesia menunjukkan adanya persoalan dalam efektivitas sistem pengawasan hukum terhadap distribusi produk tembakau. Dalam perspektif hukum Islam, praktik tersebut dipandang bertentangan dengan prinsip kemaslahatan karena merugikan negara serta menciptakan ketidakadilan dalam aktivitas perdagangan. Hal ini menunjukkan bahwa lemahnya perlindungan hukum terhadap industri Rokok legal secara tidak langsung dapat memicu berkembangnya pasar ilegal yang sulit dikendalikan.

Selain itu, penegakan hukum terhadap pelaku peredaran Rokok ilegal juga masih menghadapi berbagai hambatan. Hanafi dan Sulistyantoro (2024) menjelaskan bahwa penegakan hukum terhadap pengedar Rokok ilegal masih terkendala oleh faktor pengawasan, distribusi yang luas, serta tingginya permintaan pasar terhadap Rokok murah. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pendekatan hukum yang hanya berorientasi pada penindakan belum sepenuhnya efektif dalam menyelesaikan persoalan industri Rokok di Indonesia. Negara seharusnya tidak hanya fokus pada pengawasan dan pembatasan, tetapi juga perlu memperhatikan kondisi ekonomi masyarakat yang menjadi faktor munculnya peredaran Rokok ilegal.

Tabel 1. Problematika Perlindungan Hukum terhadap Industri Rokok

No	Bentuk Problematika	Dampak terhadap Industri Rokok	Dampak terhadap Masyarakat
1	Peningkatan regulasi pembatasan Rokok	Menurunnya kepastian usaha industri kecil	Berkurangnya peluang kerja masyarakat

2	Tingginya cukai Rokok	Beban produksi semakin besar	Pendapatan pelaku usaha kecil menurun
3	Peredaran Rokok ilegal	Persaingan usaha tidak sehat	Kerugian negara dan masyarakat
4	Lemahnya pengawasan distribusi	Sulit mengendalikan pasar ilegal	Meningkatnya pelanggaran hukum
5	Kebijakan kesehatan yang represif	Ancaman penurunan produksi industri	Ketidakstabilan ekonomi lokal
6	Minimnya perlindungan petani tembakau	Ketergantungan ekonomi tidak terjamin	Kesejahteraan petani menurun

Sumber: Data sekunder, 2026

Berdasarkan Tabel 1, hasil penelitian menunjukkan bahwa problematika perlindungan hukum terhadap industri Rokok di Kabupaten Pamekasan tidak hanya berkaitan dengan pelanggaran hukum, tetapi juga mencerminkan persoalan kesejahteraan masyarakat. Temuan penelitian tersebut meliputi:

- (1) peredaran Rokok ilegal menimbulkan paradoks antara penegakan hukum dan pemenuhan kesejahteraan masyarakat;
- (2) terdapat benturan antara kewajiban negara dalam menegakkan hukum dan tanggung jawab negara untuk menjamin hak masyarakat atas pekerjaan dan penghidupan yang layak;
- (3) pendekatan penegakan hukum yang bersifat represif belum mampu menyelesaikan persoalan industri Rokok secara komprehensif; dan
- (4) diperlukan formulasi kebijakan yang lebih integratif untuk mewujudkan keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan sosial, dan kemanfaatan ekonomi. Selanjutnya, masing-masing temuan dijelaskan sebagai berikut.

Fenomena peredaran Rokok ilegal memperlihatkan adanya paradoks dalam implementasi asas kesejahteraan umum. Di satu sisi, aktivitas produksi dan distribusi Rokok ilegal merupakan bentuk pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang cukai yang mengakibatkan kerugian negara karena hilangnya potensi penerimaan dari sektor cukai. Dari sudut pandang negara hukum, tindakan tersebut jelas bertentangan dengan prinsip kepastian hukum dan keadilan fiskal karena pelaku usaha

memperoleh keuntungan ekonomi tanpa memenuhi kewajiban hukumnya kepada negara. Namun, di sisi lain, realitas sosial menunjukkan bahwa industri Rokok ilegal juga telah menciptakan ruang ekonomi baru bagi masyarakat. Industri tersebut menyerap tenaga kerja, membuka peluang usaha, serta menjadi sumber penghidupan bagi sebagian masyarakat yang memiliki keterbatasan akses terhadap lapangan pekerjaan formal. Dalam konteks Kabupaten Pamekasan yang memiliki ketergantungan ekonomi cukup tinggi terhadap sektor tembakau, keberadaan industri Rokok ilegal tidak dapat dilepaskan dari persoalan kesejahteraan masyarakat. Dengan kata lain, terdapat kelompok masyarakat yang memperoleh manfaat ekonomi dari aktivitas yang secara yuridis dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum.

Kondisi tersebut memperlihatkan adanya benturan antara dua kepentingan yang sama-sama memperoleh legitimasi dalam negara kesejahteraan. Di satu sisi, negara berkewajiban menegakkan hukum untuk melindungi penerimaan negara serta menjamin terciptanya ketertiban dalam sistem perdagangan hasil tembakau. Akan tetapi, di sisi lain, negara juga memiliki tanggung jawab untuk menjamin hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 27 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, persoalan Rokok ilegal tidak dapat diselesaikan hanya melalui pendekatan represif berupa penindakan pidana, karena pendekatan tersebut berpotensi menimbulkan persoalan sosial baru berupa hilangnya sumber penghidupan masyarakat yang bergantung pada industri tersebut. Dalam perspektif teori welfare state, negara tidak hanya berfungsi sebagai penjaga ketertiban hukum, tetapi juga sebagai institusi yang bertanggung jawab dalam mewujudkan kesejahteraan sosial. Negara dituntut untuk mampu menemukan titik keseimbangan antara perlindungan terhadap kepentingan hukum negara dan perlindungan terhadap kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, penegakan hukum terhadap industri Rokok ilegal seharusnya tidak berhenti pada aspek penghukuman semata, tetapi juga harus diikuti dengan kebijakan transisi yang memberikan alternatif ekonomi bagi masyarakat yang terdampak.

Secara kritis dapat dipahami bahwa problematika perlindungan hukum terhadap industri Rokok sesungguhnya terletak pada ketidakmampuan regulasi untuk mengakomodasi realitas sosial yang berkembang di masyarakat. Penegakan hukum yang terlalu menitikberatkan pada aspek represif berpotensi mengabaikan dimensi kesejahteraan, sedangkan pembiaran terhadap Rokok ilegal atas nama kesejahteraan juga akan melemahkan kewibawaan hukum dan merugikan negara. Oleh karena itu, asas kesejahteraan umum harus dimaknai sebagai upaya negara untuk menghadirkan keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan sosial, dan kemanfaatan ekonomi. Dengan demikian, negara perlu mengembangkan formulasi kebijakan yang lebih integratif melalui penyederhanaan akses legalisasi industri kecil, penguatan pembinaan dan pengawasan,

pemberian insentif terhadap pelaku usaha yang beralih ke sektor legal, serta pemberdayaan ekonomi masyarakat yang selama ini bergantung pada industri Rokok ilegal. Pendekatan tersebut diharapkan mampu mengurangi pelanggaran hukum tanpa menghilangkan fungsi ekonomi industri hasil tembakau sebagai sumber kesejahteraan masyarakat. Dengan kata lain, tujuan negara bukan sekadar menghapus praktik Rokok ilegal, melainkan mentransformasikan aktivitas ekonomi masyarakat ke dalam sistem hukum yang sah sehingga kepentingan negara dan kesejahteraan masyarakat dapat berjalan secara beriringan.

Pembahasan

Implementasi Asas Kesejahteraan Umum dalam Kebijakan Perlindungan Hukum Industri Rokok

Asas kesejahteraan umum merupakan salah satu prinsip fundamental dalam konsep negara hukum modern yang menempatkan negara sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan masyarakat. Dalam konsep welfare state, negara tidak hanya bertugas menjaga ketertiban hukum, tetapi juga memiliki kewajiban aktif untuk menciptakan keadilan sosial, keseimbangan ekonomi, dan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat. Dalam konteks industri Rokok, asas kesejahteraan umum menjadi penting karena industri hasil tembakau memiliki keterkaitan langsung dengan aspek ekonomi, tenaga kerja, penerimaan negara, dan kesehatan masyarakat. Kebijakan pengendalian industri Rokok di Indonesia selama ini lebih dominan diarahkan pada aspek kesehatan publik melalui pembatasan produksi, distribusi, iklan, dan konsumsi Rokok (Rizal, 2022; Susanto, 2024). Pendekatan tersebut memang memiliki dasar yuridis dan sosiologis yang kuat mengingat Rokok mengandung zat adiktif yang berpotensi membahayakan kesehatan masyarakat (Taufiqurrahman & Panjaitan, 2021). Akan tetapi, dalam implementasinya kebijakan tersebut sering kali belum sepenuhnya mempertimbangkan aspek kesejahteraan masyarakat yang menggantungkan hidup pada industri hasil tembakau. Kondisi ini menimbulkan ketidakseimbangan antara perlindungan kesehatan publik dan perlindungan terhadap hak ekonomi masyarakat (Susanto, 2024; Rizal, 2022).

Dalam perspektif asas kesejahteraan umum, negara seharusnya mampu menciptakan kebijakan yang tidak hanya represif terhadap industri Rokok, tetapi juga memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat yang terdampak oleh regulasi tersebut. Hal ini menjadi penting karena industri Rokok tidak hanya melibatkan perusahaan besar, tetapi juga melibatkan petani tembakau, buruh pabrik, pedagang kecil, dan pelaku usaha mikro di berbagai daerah, termasuk di Kabupaten Pamekasan. Oleh sebab itu, kebijakan hukum terhadap industri Rokok seharusnya mempertimbangkan keseimbangan antara kepentingan kesehatan dan kepentingan ekonomi masyarakat. Salah satu persoalan yang menunjukkan belum optimalnya penerapan asas kesejahteraan umum adalah maraknya peredaran Rokok ilegal tanpa pita cukai. Fenomena tersebut menunjukkan

adanya ketidakseimbangan dalam sistem pengawasan dan perlindungan hukum terhadap industri Rokok legal. Penelitian Taufiqah (2020) menjelaskan bahwa efektivitas Pasal 54 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai masih menghadapi berbagai kendala dalam menekan peredaran Rokok ilegal di Kabupaten Pamekasan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kebijakan hukum yang ada belum sepenuhnya mampu menciptakan ketertiban hukum sekaligus perlindungan terhadap industri legal.

Persoalan serupa juga dijelaskan oleh Pradifta, Galih, Hardiman, dan Prasetya (2024) yang menyatakan bahwa penegakan hukum terhadap tindak pidana peredaran Rokok tanpa pita cukai masih menghadapi berbagai hambatan dalam implementasinya. Lemahnya pengawasan distribusi dan tingginya permintaan pasar terhadap Rokok murah menyebabkan peredaran Rokok ilegal terus berkembang di masyarakat. Akibatnya, negara mengalami kerugian penerimaan cukai, sedangkan industri legal menghadapi persaingan usaha yang tidak sehat.

Dalam perspektif asas kesejahteraan umum, kondisi tersebut menunjukkan adanya paradoks dalam kebijakan pengendalian industri Rokok di Indonesia. Di satu sisi, negara memiliki kewajiban konstitusional untuk melindungi kesehatan masyarakat melalui berbagai instrumen pengendalian terhadap konsumsi dan peredaran Rokok. Namun, di sisi lain, negara juga memiliki tanggung jawab untuk menjamin keberlangsungan kehidupan ekonomi masyarakat yang menggantungkan sumber penghidupannya pada industri hasil tembakau. Ketika kebijakan lebih dominan diarahkan pada pendekatan represif melalui penegakan hukum pidana tanpa diiringi dengan kebijakan ekonomi yang adaptif, maka tujuan kesejahteraan umum berpotensi tidak tercapai secara optimal.

Pendekatan represif yang berorientasi pada penindakan terhadap pelaku pelanggaran cukai memang diperlukan sebagai bentuk perlindungan terhadap penerimaan negara dan upaya menciptakan kepatuhan hukum. Akan tetapi, penegakan hukum yang hanya bertumpu pada aspek pemidanaan cenderung bersifat reaktif dan belum menyentuh akar persoalan yang melatarbelakangi munculnya praktik peredaran Rokok ilegal. Dalam banyak kasus, pelanggaran hukum tidak semata-mata dilatarbelakangi oleh rendahnya kesadaran hukum masyarakat, tetapi juga dipengaruhi oleh faktor ekonomi, kompleksitas regulasi, serta terbatasnya kemampuan pelaku usaha kecil dalam memenuhi berbagai persyaratan administratif yang ditentukan oleh negara. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa hukum tidak dapat dipisahkan dari realitas sosial dan ekonomi masyarakat tempat hukum itu diberlakukan. Dalam kerangka negara kesejahteraan, hukum seharusnya tidak hanya diposisikan sebagai instrumen pengendalian sosial, melainkan juga sebagai sarana rekayasa sosial yang mampu menciptakan keseimbangan antara kepentingan negara dan kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, upaya penanggulangan peredaran Rokok ilegal tidak cukup dilakukan melalui intensifikasi pengawasan dan peningkatan sanksi pidana semata. Negara juga perlu membangun sistem regulasi yang lebih inklusif dengan mempertimbangkan kemampuan adaptasi pelaku usaha, khususnya industri Rokok skala kecil dan menengah yang memiliki keterbatasan modal, sumber daya manusia, serta akses terhadap informasi hukum. Pengawasan terhadap peredaran Rokok tanpa cukai memang

memiliki urgensi yang tinggi mengingat sektor cukai merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang strategis. Namun demikian, pengawasan yang dilakukan secara berlebihan tanpa memperhatikan kondisi objektif pelaku usaha dapat melahirkan persoalan baru berupa meningkatnya biaya kepatuhan hukum (cost of compliance). Dalam kondisi tertentu, tingginya beban kepatuhan tersebut justru dapat mendorong sebagian pelaku usaha untuk mencari jalan alternatif melalui praktik-praktik yang bertentangan dengan hukum. Fenomena ini memperlihatkan bahwa efektivitas penegakan hukum tidak hanya ditentukan oleh beratnya sanksi, tetapi juga dipengaruhi oleh tingkat rasionalitas dan keterjangkauan regulasi yang diberlakukan oleh negara.

Selain itu, keberhasilan penegakan hukum terhadap peredaran Rokok ilegal sangat bergantung pada terbangunnya sinergi antara aparat penegak hukum, pemerintah daerah, pelaku usaha, dan masyarakat. Pendekatan yang hanya mengedepankan relasi vertikal antara negara sebagai pihak yang menghukum dan masyarakat sebagai objek pengaturan berpotensi menciptakan resistensi sosial. Sebaliknya, pendekatan kolaboratif yang melibatkan masyarakat dalam proses edukasi hukum, pendampingan usaha, serta penguatan kapasitas ekonomi diyakini lebih mampu membangun budaya hukum yang berkelanjutan. Dengan demikian, kepatuhan hukum tidak lahir karena rasa takut terhadap ancaman pidana semata, melainkan tumbuh dari kesadaran kolektif mengenai pentingnya hukum bagi keberlangsungan kehidupan bersama. Persoalan lain yang tidak kalah penting adalah kebijakan kenaikan tarif cukai yang terus dilakukan oleh pemerintah. Secara normatif, kebijakan tersebut dimaksudkan untuk mengendalikan konsumsi Rokok demi melindungi kesehatan masyarakat. Akan tetapi, dalam implementasinya kebijakan tersebut juga membawa konsekuensi ekonomi yang signifikan terhadap keberlangsungan industri Rokok legal, khususnya industri kecil dan menengah. Peningkatan tarif cukai menyebabkan naiknya biaya produksi yang pada akhirnya berdampak pada penurunan daya saing usaha, berkurangnya kapasitas produksi, hingga potensi terjadinya pemutusan hubungan kerja. Situasi tersebut menunjukkan bahwa kebijakan kesehatan publik dan kebijakan ekonomi sering kali berada dalam posisi yang saling berhadapan sehingga membutuhkan formulasi kebijakan yang lebih proporsional.

Dalam konteks Kabupaten Pamekasan, persoalan tersebut menjadi semakin kompleks mengingat industri hasil tembakau tidak hanya dipandang sebagai aktivitas ekonomi semata, tetapi telah menjadi bagian dari struktur sosial masyarakat. Ribuan masyarakat menggantungkan kehidupannya pada mata rantai industri tembakau, mulai dari petani, buruh, distributor, hingga pelaku usaha Rokok skala rumah tangga. Oleh karena itu, setiap kebijakan yang berkaitan dengan pengendalian industri Rokok seharusnya disusun dengan mempertimbangkan karakteristik sosial dan ekonomi daerah. Pengabaian terhadap aspek tersebut berpotensi menimbulkan ketidakadilan sosial serta memperlebar kesenjangan kesejahteraan di tengah masyarakat. Berdasarkan kondisi tersebut, rekonstruksi kebijakan hukum dalam sektor industri hasil tembakau perlu diarahkan pada model pengaturan yang lebih berorientasi pada asas kesejahteraan umum. Negara perlu menempatkan perlindungan kesehatan masyarakat dan perlindungan terhadap hak ekonomi

warga negara sebagai dua kepentingan yang harus diharmonisasikan, bukan dipertentangkan. Dengan demikian, hukum tidak hanya berfungsi sebagai alat pemaksa untuk menegakkan kepatuhan, tetapi juga sebagai instrumen untuk mewujudkan keadilan sosial, memberikan kepastian hukum, serta menjamin keberlangsungan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan.

Tabel 2. Analisis Implementasi Asas Kesejahteraan Umum dalam Kebijakan Industri Rokok

No	Aspek Kebijakan	Tujuan Regulasi	Dampak Positif	Dampak Negatif
1	Peningkatan cukai Rokok	Mengurangi konsumsi Rokok dan meningkatkan penerimaan negara	Penerimaan negara meningkat	Industri kecil mengalami tekanan ekonomi
2	Penindakan Rokok ilegal	Menekan peredaran Rokok tanpa cukai	Perlindungan terhadap penerimaan negara	Pasar ilegal tetap berkembang
3	Kawasan tanpa Rokok	Perlindungan kesehatan masyarakat	Kesadaran kesehatan meningkat	Pelaku usaha merasa dibatasi
4	Pembatasan distribusi Rokok	Mengendalikan akses masyarakat terhadap Rokok	Menekan konsumsi usia dini	Pedagang kecil mengalami penurunan pendapatan
5	Pengawasan pita cukai	Menciptakan kepastian hukum distribusi	Distribusi legal lebih terkontrol	Beban administratif industri kecil meningkat
6	Penegakan hukum pidana	Memberikan efek jera terhadap pelanggaran	Pengendalian pelanggaran hukum	Belum menyentuh akar persoalan ekonomi masyarakat

Sumber: Data sekunder, 2026

Berdasarkan Tabel 2 dapat dipahami bahwa implementasi kebijakan negara terhadap industri Rokok menunjukkan adanya kompleksitas dalam mewujudkan asas kesejahteraan umum. Secara normatif, berbagai kebijakan seperti peningkatan tarif cukai, penegakan hukum terhadap Rokok ilegal, pembentukan kawasan tanpa Rokok, pembatasan distribusi, serta pengawasan pita cukai dibentuk untuk mencapai tujuan yang bersifat positif, yaitu melindungi kesehatan masyarakat, meningkatkan penerimaan negara, serta

menciptakan ketertiban hukum dalam tata niaga hasil tembakau. Namun demikian, dalam tataran empiris kebijakan tersebut juga menimbulkan konsekuensi ekonomi dan sosial bagi masyarakat yang menggantungkan kehidupannya pada sektor pertembakauan. Kondisi ini memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan industri Rokok masih berada dalam ruang tarik-menarik antara kepentingan perlindungan kesehatan publik dan kepentingan perlindungan hak ekonomi masyarakat. Dalam perspektif teori perlindungan hukum yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon, perlindungan hukum pada hakikatnya merupakan pengakuan dan perlindungan terhadap harkat serta martabat manusia yang bersumber pada hak asasi manusia. Perlindungan hukum tersebut diwujudkan melalui dua bentuk, yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya pelanggaran melalui pembentukan regulasi yang memberikan kepastian, keadilan, dan kesempatan bagi masyarakat untuk memperoleh perlindungan atas hak-haknya. Adapun perlindungan hukum represif dilakukan melalui mekanisme penegakan hukum terhadap pelanggaran yang telah terjadi. Dalam konteks industri Rokok, negara selama ini lebih dominan menerapkan pendekatan represif melalui peningkatan pengawasan, penindakan terhadap peredaran Rokok ilegal, serta penerapan sanksi pidana di bidang cukai. Sementara itu, perlindungan hukum preventif terhadap pelaku industri Rokok legal, khususnya industri kecil dan menengah, masih belum memperoleh perhatian yang proporsional.

Padahal, pelaku usaha yang menjalankan kegiatan usahanya secara sah juga merupakan subjek hukum yang berhak memperoleh perlindungan dari negara. Perlindungan tersebut tidak hanya berkaitan dengan kepastian hukum dalam menjalankan kegiatan usaha, tetapi juga menyangkut jaminan terhadap keberlangsungan usaha sebagai sumber penghidupan masyarakat. Ketika regulasi dibentuk tanpa mempertimbangkan kemampuan adaptasi pelaku usaha kecil terhadap perubahan kebijakan, maka hukum berpotensi kehilangan fungsi dasarnya sebagai sarana perlindungan dan justru berubah menjadi instrumen yang menciptakan ketidakadilan. Oleh karena itu, perlindungan hukum dalam industri Rokok tidak dapat dimaknai secara sempit sebagai upaya penindakan terhadap pelanggaran hukum, tetapi juga harus dipahami sebagai kewajiban negara untuk menciptakan iklim regulasi yang mampu menjaga keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan pelaku usaha legal. Pemikiran tersebut sejalan dengan pandangan Apriansyah (2018) yang menegaskan bahwa perlindungan hukum terhadap potensi ekonomi daerah memiliki arti penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Perlindungan hukum tidak hanya berfungsi menjaga eksistensi suatu potensi ekonomi, tetapi juga menjadi instrumen untuk memastikan bahwa manfaat ekonomi dapat dirasakan secara adil oleh masyarakat daerah. Dalam konteks Kabupaten Pamekasan, industri hasil tembakau merupakan salah satu sektor strategis yang memiliki kontribusi terhadap pendapatan masyarakat. Oleh sebab itu, kebijakan yang berkaitan dengan industri Rokok seharusnya disusun dengan mempertimbangkan dampaknya terhadap keberlangsungan ekonomi masyarakat lokal sebagai bagian dari implementasi asas kesejahteraan umum.

Selain itu, Aridhayandi (2017) menjelaskan bahwa efektivitas suatu regulasi sangat dipengaruhi oleh tingkat pemahaman masyarakat terhadap perubahan hukum yang terjadi. Regulasi yang dibentuk tanpa disertai upaya sosialisasi dan edukasi yang memadai berpotensi menimbulkan kesenjangan antara tujuan hukum dengan realitas implementasinya. Dalam konteks industri Rokok, tingginya angka pelanggaran di bidang cukai tidak dapat dipandang semata-mata sebagai bentuk ketidakpatuhan masyarakat terhadap hukum, tetapi juga perlu dilihat dari perspektif kemampuan masyarakat dalam memahami dan memenuhi berbagai ketentuan administratif yang ditetapkan oleh negara. Oleh karena itu, pendekatan edukatif melalui penyuluhan hukum dan pendampingan terhadap pelaku usaha menjadi bagian penting dalam mewujudkan perlindungan hukum yang bersifat preventif. Apabila ditinjau dari perspektif welfare state yang berkembang di Eropa, negara tidak lagi diposisikan sekadar sebagai penjaga ketertiban hukum (*nachtwakerstaat*), melainkan sebagai institusi yang bertanggung jawab secara aktif dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dalam negara kesejahteraan, hukum digunakan sebagai instrumen untuk menciptakan keadilan sosial, memperkecil kesenjangan ekonomi, serta melindungi kelompok masyarakat yang rentan terhadap dampak perubahan kebijakan. Oleh karena itu, setiap kebijakan publik harus diuji berdasarkan sejauh mana kebijakan tersebut mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh.

Dalam konteks industri Rokok, implementasi asas kesejahteraan umum menghendaki adanya keseimbangan antara perlindungan terhadap hak atas kesehatan dan perlindungan terhadap hak atas pekerjaan serta penghidupan yang layak. Negara memang memiliki kewajiban untuk melindungi masyarakat dari dampak buruk konsumsi Rokok, namun negara juga tidak dapat mengabaikan kenyataan bahwa sektor pertembakauan telah menjadi sumber penghidupan bagi jutaan masyarakat Indonesia. Dengan demikian, kebijakan pengendalian Rokok tidak boleh hanya berorientasi pada pembatasan dan pelarangan, tetapi juga harus disertai dengan langkah-langkah mitigasi terhadap dampak ekonomi yang mungkin timbul. Persoalan tersebut semakin nyata ketika dikaitkan dengan implementasi kawasan tanpa Rokok. A'yuni (2021) menjelaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan kawasan tanpa Rokok sangat dipengaruhi oleh dukungan masyarakat, konsistensi pemerintah, serta kemampuan kebijakan dalam mengakomodasi kondisi sosial yang berkembang di masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa efektivitas hukum tidak hanya ditentukan oleh substansi regulasi, tetapi juga dipengaruhi oleh struktur hukum dan budaya hukum masyarakat. Dengan kata lain, keberhasilan kebijakan pengendalian Rokok tidak dapat dicapai hanya melalui pendekatan normatif yang bersifat top-down, melainkan memerlukan partisipasi aktif dari berbagai pihak yang berkepentingan.

Di sisi lain, Lukito (2018) menekankan pentingnya peran pemerintah daerah dalam mengembangkan dan melindungi potensi ekonomi lokal. Pemerintah daerah tidak seharusnya hanya berfungsi sebagai pelaksana kebijakan pusat, tetapi juga perlu mengambil langkah-langkah strategis untuk memastikan bahwa kebijakan nasional tidak menimbulkan kerugian yang berlebihan bagi masyarakat daerah. Dalam konteks

Kabupaten Pamekasan, pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk memperkuat daya tahan ekonomi masyarakat melalui program pemberdayaan petani tembakau, fasilitasi terhadap industri Rokok legal, serta pengembangan alternatif ekonomi yang dapat mengurangi ketergantungan masyarakat terhadap satu sektor usaha tertentu. Lebih lanjut, Melati dan Yuwono (2020) menjelaskan bahwa industri pertembakauan pada dasarnya merupakan arena politik ekonomi yang melibatkan berbagai kepentingan yang saling berinteraksi dan bahkan saling bertentangan. Kepentingan kesehatan masyarakat, kepentingan fiskal negara, kepentingan industri, serta kepentingan masyarakat lokal sering kali berada dalam posisi yang sulit untuk dipertemukan. Oleh karena itu, negara dituntut untuk mampu menjalankan fungsi distributifnya secara adil melalui kebijakan yang tidak hanya mempertimbangkan efisiensi ekonomi, tetapi juga memperhatikan prinsip keadilan sosial.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa implementasi asas kesejahteraan umum dalam kebijakan perlindungan hukum industri Rokok belum sepenuhnya terlaksana secara optimal. Kebijakan yang ada masih menunjukkan kecenderungan dominasi pendekatan represif dibandingkan pendekatan preventif dan pemberdayaan. Padahal, dalam negara kesejahteraan, hukum seharusnya berfungsi tidak hanya sebagai alat pengendalian sosial, tetapi juga sebagai instrumen perlindungan dan pemberdayaan masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan restrukturisasi kebijakan hukum yang lebih berorientasi pada keseimbangan antara perlindungan kesehatan masyarakat dan perlindungan terhadap hak ekonomi warga negara. Restrukturisasi tersebut dapat diwujudkan melalui penyederhanaan sistem administrasi cukai bagi industri kecil, penguatan perlindungan terhadap pelaku usaha legal, peningkatan edukasi hukum, pemberdayaan petani tembakau, serta penyusunan kebijakan transisi ekonomi yang berkeadilan. Dengan demikian, negara dapat menjalankan perannya sebagai negara kesejahteraan yang hadir bukan hanya sebagai regulator yang membatasi, tetapi juga sebagai pelindung yang menjamin terwujudnya keadilan sosial dan kesejahteraan umum bagi seluruh masyarakat.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, perlindungan hukum terhadap hak industri Rokok di Kabupaten Pamekasan belum sepenuhnya mencerminkan implementasi asas kesejahteraan umum. Regulasi nasional mengenai pengendalian produk tembakau lebih berorientasi pada perlindungan kesehatan masyarakat melalui peningkatan cukai, pembatasan distribusi, pengawasan pita cukai, dan penegakan hukum terhadap peredaran Rokok ilegal. Meskipun kebijakan tersebut memiliki tujuan yang sah secara yuridis, implementasinya belum disertai dengan perlindungan hukum yang memadai terhadap pelaku industri Rokok legal, khususnya industri kecil dan masyarakat yang menggantungkan kehidupannya pada sektor pertembakauan.

Dalam perspektif teori perlindungan hukum, negara seharusnya tidak hanya memberikan perlindungan represif melalui penegakan hukum terhadap pelanggaran, tetapi

juga perlindungan preventif melalui pembentukan regulasi yang adil, proporsional, dan memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha yang menjalankan kegiatan usahanya secara legal. Sementara itu, dalam perspektif welfare state, negara berkewajiban menyeimbangkan perlindungan kesehatan publik dengan perlindungan terhadap hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak. Oleh karena itu, rekonstruksi kebijakan hukum terhadap industri Rokok perlu diarahkan pada penguatan perlindungan terhadap industri legal, penyederhanaan regulasi bagi industri kecil, serta penegakan hukum yang lebih efektif terhadap peredaran Rokok ilegal agar tujuan keadilan sosial dan kesejahteraan umum dapat diwujudkan secara seimbang.

Referensi

- Apriansyah, N. (2018). Perlindungan indikasi geografis dalam rangka mendorong perekonomian daerah. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 18(4), 525–542. DOI:<https://doi.org/10.30641/dejure.2018.V18.525-542>
Link: <https://ejournal.balitbangham.go.id/index.php/dejure/article/view/334>
- Aridhayandi, M. R. (2017). Focus group discussion mengenai pemahaman perubahan aturan hukum indikasi geografis bagi masyarakat pelestari padi Pandanwangi Cianjur sebagai pemegang indikasi geografis. *LAW REFORM*, 13(1), 1–14. <https://doi.org/10.14710/lr.v13i1.15952>
- A'yuni, R. A. (2021). Implementasi peraturan daerah tentang kawasan tanpa rokok di Kota Yogyakarta. *Media of Law and Sharia*, 2(2), 172–189.
- Fajar, M., & Achmad, Y. (2018). *Dualisme penelitian hukum normatif dan empiris* (5th ed.). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hanafi, I., & Sulistyantoro, H. (2024). Penegakan hukum terhadap pelaku pengedar Rokok ilegal (Studi kasus di KPPBC Tipe Madya Pabean A Pasuruan). *Mandub: Jurnal Politik, Sosial, Hukum dan Humaniora*, 2(1), 85–101.
- Hidayat, R., Ardiansah, A., & Kadaryanto, B. (2022). Penegakan hukum terhadap pelaku penyeludupan Rokok tanpa cukai di Kabupaten Indragiri Hilir berdasarkan UU No 39 Tahun 2007 tentang cukai. *Proceeding IAIN Batusangkar*, 1(1), 275–282.
- Ibrahim, J. (2012). *Teori dan metodologi penelitian hukum normatif*. Malang: Bayumedia Publishing.

- Lukito, I. (2018). Peran pemerintah daerah dalam mendorong potensi indikasi geografis (Studi pada Provinsi Kepulauan Riau). *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 12(3), 313–330. <https://doi.org/10.30641/kebijakan.2018.V12.313-330>
- Marzuki, P. M. (2021). *Penelitian hukum* (Edisi revisi). Jakarta: Kencana.
- Melati, K., & Yuwono, T. (2020). Politik ekonomi pertembakauan di Kabupaten Temanggung. *Journal of Politic and Government Studies*, 9(3), 151–160.
- Mustofa, A. (2016). *Analisis Kemampuan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam Penyediaan Dana Sharing Program Jamkesda Jawa Timur*.
- Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif berupa Produk Tembakau bagi Kesehatan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Kesehatan.
- Pradifta, F. S. P., Galih, Y. S., Hardiman, D. M., & Prasetya, W. S. (2024). Penegakan hukum terhadap tindak pidana peredaran Rokok tanpa pita cukai dihubungkan dengan Pasal 54 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang cukai di Tasikmalaya. *Pustaka Galuh Justisi*, 2(2), 218–234.
- Pratama, T. G. W., & Roisah, K. (2016). Potensi pendaftaran kretek sebagai indikasi geografis Kabupaten Kudus. *LAW REFORM*, 12(2), 288–304. <https://doi.org/10.14710/lr.v12i2.15881>
- Puspitasari, F. D., & Negara, J. H. T. *Disharmoni Sosial dalam Implementasi Peraturan Daerah Nomor 04 Tahun 2024 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Ponorogo: Tinjauan Konflik dan Masalah*.
- Rifai, T. P. (2016). Kesiapan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2016 tentang Merek dan Indikasi Geografis dalam menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN. *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum*, 10(4), 733–756. DOI: <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v10no4.809> Link: <https://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/fiat/article/view/809>
- Rizal, D. K. (2022). Implementasi kebijakan peraturan daerah kawasan tanpa rokok. *Jurnal Muqoddimah*, 6(1), 102–114.
- Saputra, R. (2019). Permohonan internasional sebagai upaya perlindungan hukum indikasi geografis Indonesia berdasarkan perjanjian Lisbon. *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, 7(2), 213–228. <https://doi.org/10.29303/ius.v7i2.630>

- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2015). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat* (17th ed.). Jakarta: Rajawali Pers
- Susanto, P. E. (2024). Efektivitas implementasi peraturan daerah kawasan tanpa rokok serta peran kesadaran dan ketaatan hukum. *Jurnal Reformasi Hukum*, 28(1), 34–47.
- Taufiqurrahman, M., & Panjaitan, J. (2021). Implementasi peraturan daerah tentang kawasan tanpa rokok dikaitkan dengan prinsip hak asasi manusia. *Jurnal Pengabdian kepada Masyarakat Maju UDA*, 2(3), 45–58.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai.
- Yessiningrum, W. R. (2015). Perlindungan hukum indikasi geografis sebagai bagian dari hak kekayaan intelektual. *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, 3(7), 42–53.
Link: <https://jurnalius.ac.id/ojs/index.php/jurnalIUS/article/view/198/172>.