

Penerapan Asas *Salus Populi Suprema Lex Esto* pada Pengaturan Fiskal dan Kesehatan dalam Cukai Rokok Perspektif *Maslahah Mursalah*

Nasywa Nur Azizah

Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, Indonesia
nasywaazizah27@gmail.com,

Abdul Kadir

Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, Indonesia
abdulkadir@uin-malang.ac.id

Abstrak:

Cukai Hasil Tembakau (CHT) merupakan instrumen fiskal yang berfungsi sebagai sumber penerimaan negara sekaligus sarana pengendalian konsumsi produk tembakau. Namun, keputusan pemerintah untuk tidak menaikkan tarif CHT pada tahun 2025 dan menunda penyesuaiannya hingga tahun 2026 memunculkan perdebatan mengenai keseimbangan antara kepentingan fiskal dan perlindungan kesehatan masyarakat. Penelitian ini bertujuan menganalisis penerapan asas *salus populi suprema lex esto* dalam pengaturan fiskal dan kesehatan pada kebijakan cukai rokok di Indonesia serta meninjaunya dari perspektif *maslahah mursalah*. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Data berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier diperoleh melalui studi kepustakaan dan dianalisis secara yuridis kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan cukai rokok masih mengalami disharmonisasi antara fungsi fiskal dan tujuan perlindungan kesehatan. Manfaat kebijakan lebih dominan dirasakan negara melalui peningkatan penerimaan fiskal, sedangkan masyarakat tetap menanggung beban kesehatan akibat konsumsi tembakau karena harga rokok relatif terjangkau dan akses terhadap produk tembakau masih mudah. Kondisi tersebut belum sepenuhnya mencerminkan asas *salus populi suprema lex esto* dan belum memenuhi prinsip *maslahah mursalah* karena kemaslahatan publik belum menjadi orientasi utama kebijakan. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi kebijakan fiskal dan kesehatan melalui penguatan fungsi cukai sebagai instrumen pengendalian konsumsi, termasuk penerapan kenaikan tarif secara bertahap, penguatan pengawasan distribusi, dan pembatasan akses terhadap produk tembakau, khususnya bagi kelompok rentan.

Kata Kunci: Asas *Salus Populi Suprema Lex Esto*; Cukai Rokok; *Maslahah Mursalah*; Pengaturan Fiskal dan Kesehatan.

Pendahuluan

Cukai rokok atau Cukai Hasil Tembakau (CHT) merupakan salah satu instrumen kebijakan fiskal yang memiliki peran strategis dalam sistem penerimaan negara di Indonesia.¹ Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai menegaskan bahwa

¹ Frederic Kornelius Marbun, "KEBIJAKAN CUKAI ROKOK SEBAGAI INSTRUMEN FISKAL: STUDI KUALITATIF TENTANG DAMPAK KONSUMSI DAN PENERIMAAN NEGARA DI

barang-barang tertentu yang dikonsumsi masyarakat dapat dikenakan cukai apabila pemakaiannya menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat atau lingkungan hidup.² Secara operasional, kebijakan cukai pada dasarnya dirancang untuk membatasi konsumsi barang yang berisiko sekaligus mendukung stabilitas fiskal negara.³

Dalam praktiknya, Sektor hasil tembakau memberikan kontribusi yang sangat signifikan terhadap penerimaan negara. Data Kementerian Keuangan menunjukkan bahwa penerimaan Cukai Hasil Tembakau (CHT) pada periode Januari–Juli 2025 mencapai sekitar Rp121,98 triliun atau meningkat sebesar 9,6% dibandingkan periode yang sama pada tahun sebelumnya yang sebesar Rp111,23 triliun. Secara keseluruhan, total penerimaan cukai pada periode tersebut mencapai Rp126,85 triliun atau sekitar 51,95% dari target APBN sebesar Rp244,2 triliun, dengan sekitar 96,1% di antaranya bersumber dari CHT.⁴ Data tersebut menunjukkan bahwa sektor tembakau masih menjadi salah satu penopang utama penerimaan negara dari sektor cukai. Ketergantungan fiskal terhadap sektor tembakau inilah yang kemudian menimbulkan dilema kebijakan antara kepentingan penerimaan negara dan perlindungan kesehatan masyarakat.

Pada periode 2020 hingga 2024, Pemerintah Indonesia secara berkelanjutan menaikkan tarif Cukai Hasil Tembakau (CHT) dengan rata-rata peningkatan sekitar 10–12% setiap tahun.⁵ Kebijakan ini dilakukan sebagai bagian dari strategi pengendalian konsumsi rokok, terutama di kalangan anak-anak dan kelompok rentan, sekaligus untuk meningkatkan penerimaan negara. Kebijakan tersebut juga sejalan dengan target Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020–2024, yang menetapkan penurunan prevalensi perokok anak usia 10–18 tahun menjadi 8,7% sebagai salah satu indikator kinerja pembangunan sektor kesehatan.⁶ Selain itu, pemerintah juga menerapkan kebijakan tarif cukai secara multiyears pada periode 2023–2024 melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 191 Tahun 2022 dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 192 Tahun 2022. Kebijakan ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian kebijakan bagi industri sekaligus menjaga konsistensi arah pengendalian konsumsi tembakau dalam jangka menengah.

Namun demikian, pada tahun 2025 pemerintah memutuskan untuk tidak menaikkan tarif CHT dan menunda kenaikan tarif hingga tahun 2026. Keputusan tersebut diambil di tengah keterbatasan ruang fiskal serta meningkatnya kebutuhan pembiayaan berbagai program prioritas pemerintah.⁷ Kebijakan untuk tidak menaikkan tarif cukai ini tergolong jarang dilakukan, karena dalam kurun waktu sekitar lima belas tahun terakhir

INDONESIA,” *Jurnal Ilmu Administrasi Dan Studi Kebijakan (JIASK)* 7 (2025), <https://doi.org/https://doi.org/10.48093/jiask.v7i2.251>.

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

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

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

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

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

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

hanya terjadi pada tahun 2014, 2019, 2025, dan 2026.⁸ Keputusan ini memunculkan perdebatan di kalangan akademisi dan praktisi kebijakan publik mengenai arah kebijakan pengendalian tembakau di Indonesia. Tanpa adanya penyesuaian tarif cukai, harga rokok relatif tetap terjangkau sehingga akses masyarakat terhadap produk tembakau tidak mengalami hambatan yang signifikan. Kondisi ini dipandang sebagai langkah mundur bagi upaya pengendalian konsumsi rokok.

Permasalahan tersebut semakin kompleks jika dilihat dari data prevalensi merokok di Indonesia yang masih relatif tinggi. Data Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) menunjukkan bahwa Indonesia termasuk salah satu negara dengan tingkat prevalensi perokok tertinggi di dunia dengan persentase sekitar 38,7%.⁹ Bahkan, tingkat prevalensi merokok diproyeksikan dapat mencapai sekitar 37,5% pada tahun 2025.¹⁰ Selain itu, paparan produk tembakau terhadap anak-anak dan remaja juga menunjukkan tren yang mengkhawatirkan. Direktur Penanggulangan Penyakit Tidak Menular Kementerian Kesehatan menyebutkan bahwa sekitar 25% kasus penyakit jantung pada laki-laki berkaitan dengan kebiasaan merokok, demikian pula sekitar 25% kasus stroke iskemik yang dipicu oleh perilaku merokok. Data kesehatan juga menunjukkan bahwa sekitar 71% penderita penyakit kardiovaskular merupakan perokok, sementara riwayat merokok ditemukan pada sekitar 64% pasien Penyakit Paru Obstruktif Kronis (PPOK). Pada kasus kanker paru, sebanyak 83,3% penderitanya merupakan perokok dengan risiko terkena kanker paru mencapai 8,9 kali lebih tinggi dibandingkan individu yang tidak merokok.¹¹ Kondisi ini menunjukkan bahwa konsumsi rokok tidak hanya berdampak pada kesehatan masyarakat, tetapi juga meningkatkan beban pembiayaan kesehatan yang harus ditanggung negara.

Upaya pengendalian konsumsi rokok sebenarnya telah diatur dalam kebijakan kesehatan nasional, khususnya melalui Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Kesehatan sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan.¹² Pasal 429 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 menegaskan bahwa produksi, peredaran, dan penggunaan zat adiktif diarahkan agar tidak mengganggu dan membahayakan kesehatan individu, keluarga, masyarakat, maupun lingkungan. Selanjutnya Pasal 430 menegaskan bahwa Penyelenggaraan pengamanan zat adiktif berupa produk tembakau dan rokok elektronik bertujuan untuk menurunkan prevalensi perokok dan perokok pemula; menurunkan angka kesakitan dan kematian akibat dampak merokok; meningkatkan kesadaran dan kewaspadaan masyarakat terhadap bahaya merokok dan manfaat hidup tanpa merokok; melindungi keseatahatan perseorangan, keluarga, masyarakat, dan lingkungan dari bahaya konsumsi dan/atau paparan zat adiktif berupa produk tembakau dan rokok elektronik yang

⁸ Mae, "Berhenti Di 2025, Ini Sejarah Kenaikan Cukai Rokok Dalam 15 Tahun."

⁹ Sirojul Khafid, *Persentase Perokok Di Indonesia Terbanyak Kelima Di Dunia*, n.d., accessed November 5, 2025, <https://news.harianjogja.com/read/2025/04/19/500/1210181/persentase-perokok-di-indonesia-terbanyak-kelima-di-dunia>.

¹⁰ Devandra Abi Prasetyo, "300 Ribu Nyawa Hilang Setiap Tahunnya Jika Pemerintah Tidak Lakukan Ini," *detikHealth*, n.d., accessed December 5, 2025, <https://health.detik.com/berita-detikhealth/d-7748956/300-ribu-nyawa-hilang-setiap-tahunnya-jika-pemerintah-tidak-lakukan-ini>.

¹¹ Suara Muhammadiyah, "Dorong Kenaikan Cukai Rokok Untuk Mengurangi Konsumsi Di Masyarakat," *Suara Muhammadiyah*, n.d., accessed February 25, 2026, <https://www.suaramuhammadiyah.id/read/dorong-kenaikan-cukai-rokok-untuk-mengurangi-konsumsi-di-masyarakat>.

¹² Siti Sarah Solihat and Gunadi Gunadi, "Urgensi Kebijakan Kenaikan Tarif Cukai Rokok Elektrik di Indonesia," *Owner 7*, no. 3 (2023): 2389–400, <https://doi.org/10.33395/owner.v7i3.1480>.

menyebabkan dampak buruk kesehatan, ekonomi, dan lingkungan; dan mendorong dan menggerakkan masyarakat untuk aktif terlibat dalam upaya pengendalian produk tembakau dan rokok elektronik.

Meskipun kerangka regulasi kesehatan telah mengatur secara komprehensif mengenai pengendalian produk tembakau, dalam praktiknya masih terdapat ketidakharmonisan antara pengaturan fiskal dan kebijakan kesehatan dalam cukai rokok. Pengaturan fiskal cenderung menekankan pada optimalisasi penerimaan negara serta mempertimbangkan stabilitas industri tembakau dan penyerapan tenaga kerja. Sebaliknya, pengaturan kesehatan menekankan pengendalian konsumsi zat adiktif guna menurunkan prevalensi merokok dan melindungi kesehatan masyarakat. Disharmonisasi tersebut tercermin dari adanya penundaan kebijakan pengendalian konsumsi rokok yang seharusnya dapat segera diimplementasikan, namun dalam praktiknya sering dipengaruhi oleh pertimbangan stabilitas industri tembakau dan kontribusi sektor tersebut terhadap penerimaan negara.

Fenomena ini menimbulkan kegelisahan akademik mengenai arah politik hukum pengendalian tembakau di Indonesia. Secara normatif, negara memiliki kewajiban konstitusional untuk melindungi kesehatan masyarakat sebagai bagian dari pemenuhan hak atas kesehatan. Namun dalam praktik kebijakan, pertimbangan fiskal seringkali menjadi faktor dominan dalam pengambilan keputusan terkait pengaturan cukai rokok. Kondisi tersebut menunjukkan adanya dilema kebijakan antara kepentingan penerimaan negara dalam jangka pendek dan perlindungan kesehatan masyarakat dalam jangka panjang.

Dalam perspektif teori hukum, kondisi tersebut dianalisis melalui asas *Salus Populi Suprema Lex Esto*, yang menempatkan keselamatan dan kesejahteraan rakyat sebagai hukum tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Asas ini menegaskan bahwa setiap kebijakan publik seharusnya diarahkan pada perlindungan kepentingan masyarakat secara luas. Dengan demikian, kebijakan fiskal dalam sektor tembakau semestinya tidak hanya mempertimbangkan aspek penerimaan negara, tetapi juga memperhatikan dampaknya terhadap kesehatan masyarakat. Selain itu, dalam perspektif hukum Islam, kebijakan publik juga dianalisis melalui *maslahah mursalah*, yaitu pertimbangan kemaslahatan umum yang tidak secara eksplisit disebutkan dalam nash, tetapi sejalan dengan tujuan syariat (*maqashid al-shariah*). Konsep ini menekankan bahwa setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah harus mempertimbangkan kemanfaatan yang lebih besar bagi masyarakat serta mencegah terjadinya kemudharatan. Dengan demikian, kebijakan pengaturan cukai rokok seharusnya mempertimbangkan secara seimbang antara manfaat ekonomi yang diperoleh negara dan dampak kesehatan yang ditimbulkan bagi masyarakat.

Berbagai penelitian telah mengkaji kebijakan cukai hasil tembakau dari perspektif kesehatan masyarakat, ekonomi fiskal, maupun implementasi regulasi. Penelitian Bella dkk. menganalisis dampak makroekonomi kenaikan cukai rokok dan menemukan bahwa peningkatan tarif cukai berpotensi memberikan manfaat ekonomi bersih melalui penurunan konsumsi rokok disertai peningkatan penerimaan negara, namun kajian tersebut lebih menitikberatkan pada simulasi ekonomi dan belum menilai keseimbangan antara tujuan fiskal dan perlindungan kesehatan dalam kerangka hukum.¹³ Penelitian Kusuma dan Adrison selanjutnya menunjukkan bahwa kompleksitas struktur tarif cukai

¹³ Adrianna Bella et al., "Macroeconomic Impact of Tobacco Taxation in Indonesia," *Tobacco Control* 33, no. Suppl 2 (2024): s108–14, <https://doi.org/10.1136/tc-2022-057735>.

di Indonesia justru menciptakan variasi harga rokok yang tinggi sehingga efektivitas cukai sebagai instrumen pengendalian konsumsi menjadi berkurang.¹⁴ Penelitian Ahsan dkk. mengenai pengelolaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) juga menunjukkan bahwa implementasi kebijakan masih menghadapi berbagai kendala kelembagaan dan koordinasi sehingga manfaat fiskal belum sepenuhnya mendukung tujuan kesehatan masyarakat.¹⁵ Di sisi lain, Ardana dkk. menegaskan bahwa penegakan hukum terhadap rokok ilegal berkontribusi terhadap peningkatan penerimaan cukai, namun orientasi penelitian tersebut masih berfokus pada efektivitas penerimaan negara tanpa mengkaji apakah kebijakan fiskal telah selaras dengan prinsip perlindungan kesehatan masyarakat.¹⁶

Berdasarkan berbagai penelitian tersebut terlihat bahwa kajian terdahulu cenderung memposisikan kebijakan cukai dari sudut pandang yang terpisah, yaitu kesehatan masyarakat, efektivitas fiskal, struktur tarif, maupun penegakan hukum. Hingga saat ini masih sangat terbatas penelitian yang mengintegrasikan dimensi fiskal dan kesehatan dalam satu analisis normatif dengan menggunakan asas *Salus Populi Suprema Lex Esto* sebagai prinsip konstitusional perlindungan kepentingan publik sekaligus menilainya melalui perspektif *masalah mursalah* dalam hukum Islam. Padahal, setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Kesehatan, hubungan antara tujuan penerimaan negara dan kewajiban negara melindungi kesehatan masyarakat menjadi semakin penting untuk dikaji secara komprehensif. Oleh karena itu, penelitian ini menawarkan kebaruan berupa analisis mengenai disharmonisasi pengaturan fiskal dan kesehatan dalam kebijakan cukai rokok dengan mengintegrasikan perspektif hukum positif dan hukum Islam guna menilai sejauh mana kebijakan tersebut benar-benar berorientasi pada kemaslahatan umum dan keselamatan masyarakat.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, di mana hukum dipahami sebagai aturan tertulis dalam peraturan perundang-undangan atau sebagai norma yang menjadi pedoman bagi perilaku manusia.¹⁷ Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Selanjutnya sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*),¹⁸ yaitu dengan cara menelusuri berbagai sumber hukum tertulis, baik cetak maupun elektronik. Adapun analisis bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif yuridis. Peneliti melakukan pengamatan terhadap bahan hukum yang diperoleh, baik berupa bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier,¹⁹ kemudian mengaitkannya dengan ketentuan perundang-undangan, konsep hukum, dan teori yang relevan dengan permasalahan penelitian.

¹⁴ University of Indonesia, Depok, Indonesia et al., "Ad Valorem Tax versus Specific Excise Tax: Tobacco Price Variability in Indonesia," *Journal of Tax Reform* 10, no. 3 (2024): 475–92, <https://doi.org/10.15826/jtr.2024.10.3.179>.

¹⁵ Abdillah Ahsan et al., "Early Assessment of Tobacco Excise Sharing Fund as Policy for Farmers' Viable Alternatives in Indonesia: Case Study of Four Municipalities in Indonesia," *Humanities and Social Sciences Communications* 11, no. 1 (2024): 89, <https://doi.org/10.1057/s41599-023-02585-y>.

¹⁶ Berlian Yoga Ardana et al., "Enforcement of Illicit Cigarettes Increases Excise Revenue in Indonesia," *World Customs Journal* 19, no. 2 (2025), <https://doi.org/10.55596/001c.144234>.

¹⁷ Muslan Abdurrahman, *Sosiologi Dan Metode Penelitian Hukum* (Malang: UMM Press, 2009), 94.

¹⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian* (Jakarta: UI Press, 2008), 21.

¹⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), 181.

Arah Pengaturan Fiskal dan Kesehatan dalam Cukai Rokok

Cukai rokok di Indonesia berada pada persimpangan antara dua kepentingan utama negara, yaitu kepentingan fiskal dan kepentingan kesehatan masyarakat. Dari sisi fiskal, kebijakan cukai rokok merupakan langkah strategis pemerintah dalam mengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) guna mewujudkan tujuan pembangunan ekonomi. Pandangan tersebut sejalan dengan pendapat Purbaya Yudhi Sadewa yang menegaskan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) terus diperkuat sebagai instrumen strategis untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan menjalankan program prioritas nasional, baik melalui percepatan belanja yang berkualitas maupun peningkatan optimalisasi penerimaan negara.²⁰ Hal ini berarti fiskal tidak terbatas pada proses pengumpulan pajak atau pengalokasian anggaran, tetapi juga berfungsi sebagai instrumen yang berdampak luas terhadap dinamika pertumbuhan ekonomi, pemerataan pendapatan, serta stabilitas harga.²¹

Salah satu sumber penerimaan negara yang pengelolaannya tercantum dalam struktur APBN adalah Cukai Hasil Tembakau (CHT). Cukai Hasil Tembakau atau yang disebut CHT memegang peranan penting dalam memperkuat struktur fiskal negara serta mendukung pembangunan yang berkelanjutan. Hal ini disebabkan karena cukai hasil tembakau secara konsisten menjadi penyumbang penerimaan terbesar. Cukai sendiri memiliki dua fungsi utama, yaitu fungsi *budgetair* dan fungsi *regulerend*. Fungsi *budgetair*, menempatkan cukai sebagai instrumen penerimaan negara sebesar-besarnya yang selanjutnya digunakan untuk membiayai berbagai kebutuhan dan pengeluaran negara.²² Sedangkan fungsi *regulerend*, menjadikan cukai sebagai alat kebijakan untuk mengatur, mengarahkan, serta mengendalikan aktivitas ekonomi agar berjalan lebih tertib, efisien, dan selaras dengan kepentingan umum.

Rezim cukai di Indonesia pada dasarnya dibangun atas dua fungsi yang saling melengkapi (*dual function of excise*), yaitu sebagai instrumen fiskal (*budgetary function*) untuk menghasilkan penerimaan negara dan sebagai instrumen regulatif (*regulatory function*) untuk mengendalikan konsumsi barang yang menimbulkan eksternalitas negatif terhadap masyarakat. Orientasi tersebut tercermin dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai yang menetapkan bahwa cukai dikenakan terhadap barang yang konsumsinya perlu dikendalikan, peredarannya perlu diawasi, serta penggunaannya menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat atau lingkungan hidup. Dengan demikian, secara normatif fungsi cukai tidak dapat dipahami semata-mata sebagai sumber penerimaan negara, tetapi juga sebagai instrumen hukum yang dirancang untuk mengoreksi dampak negatif konsumsi produk tertentu melalui mekanisme harga.

Dalam konteks produk hasil tembakau, fungsi regulatif tersebut diwujudkan melalui penetapan struktur tarif dan Harga Jual Eceran (HJE) yang secara berkala ditetapkan dalam Peraturan Menteri Keuangan. Secara ekonomi, kenaikan tarif cukai akan meningkatkan harga rokok sehingga menurunkan keterjangkauan (*affordability*) produk tembakau. Pendekatan ini sejalan dengan konsep *health taxes* yang dikembangkan oleh World Health Organization, yang menempatkan cukai sebagai instrumen untuk

²⁰ Kementerian Keuangan, "APBNKITA Triwulan III 2025 Kinerja Dan Fakta," 2025, <https://api-djppr.kemenkeu.go.id/web/api/v1/media/6D4DDDCD-5E0B-4F8E-9A41-517AE4EA604D>.

²¹ Eddy Suratman, *Kebijakan Fiskal: Teori Dan Implikasi* (Takaza Innovatix Labs, 2025), 1.

²² Adelia Muharamani et al., "ANALISIS EFEKTIFITAS PEMUNGUTAN CUKAI ROKOK TERHADAP PENERIMAAN PENDAPATAN NEGARA," *Jurnal Co Management* 4, no. 1 (2021): 544, <https://doi.org/10.32670/comanagement.v4i1.572>.

mengurangi konsumsi produk yang menimbulkan risiko kesehatan sekaligus menghasilkan penerimaan negara. WHO menegaskan bahwa kenaikan cukai yang dilakukan secara berkala dan cukup besar merupakan kebijakan yang paling efektif untuk menurunkan konsumsi tembakau, mencegah perokok pemula, mengurangi beban penyakit tidak menular, serta tetap memberikan manfaat fiskal bagi negara.

Namun demikian, implementasi kebijakan fiskal di Indonesia menunjukkan adanya kecenderungan bahwa fungsi anggaran (*budgetary function*) masih lebih dominan dibandingkan fungsi pengendalian (*regulatory function*). Hal tersebut terlihat dari kebijakan pemerintah yang tidak menaikkan tarif Cukai Hasil Tembakau (CHT) pada tahun 2025 dan menunda penyesuaiannya hingga tahun 2026. Dari perspektif fiskal, kebijakan tersebut dapat dipahami sebagai upaya menjaga stabilitas penerimaan negara, keberlangsungan industri hasil tembakau, dan perlindungan tenaga kerja pada sektor terkait. Akan tetapi, dari perspektif kesehatan masyarakat, penundaan kenaikan tarif berpotensi mempertahankan harga rokok pada tingkat yang relatif terjangkau sehingga mengurangi efektivitas cukai sebagai instrumen pengendalian konsumsi. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa orientasi fiskal masih lebih dominan dibandingkan tujuan kesehatan yang justru menjadi dasar filosofis pengenaan cukai terhadap produk hasil tembakau. Temuan ini sejalan dengan pandangan World Bank yang menegaskan bahwa *health taxes* seharusnya dirancang untuk mencapai tiga tujuan secara bersamaan, yaitu mengurangi eksternalitas kesehatan, mengendalikan dampak adiksi terutama pada kelompok muda, dan tetap menghasilkan penerimaan negara. Dengan demikian, fungsi fiskal dan fungsi kesehatan tidak diposisikan sebagai tujuan yang saling bertentangan, melainkan sebagai tujuan yang harus dicapai secara simultan.

Di sisi lain, rezim kesehatan mengalami perkembangan yang signifikan melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan beserta Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 sebagai peraturan pelaksanaannya. Berbeda dengan rezim cukai yang masih menempatkan dimensi fiskal sebagai salah satu pertimbangan utama, regulasi kesehatan secara eksplisit mengarahkan kebijakan pengendalian produk tembakau untuk menurunkan prevalensi perokok, menekan angka kesakitan dan kematian akibat konsumsi tembakau, meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai bahaya merokok, serta melindungi masyarakat dari dampak kesehatan, ekonomi, dan lingkungan yang ditimbulkan oleh produk tembakau. Orientasi tersebut menunjukkan bahwa paradigma regulasi kesehatan lebih bersifat preventif (*preventive public health approach*), yaitu mencegah timbulnya penyakit melalui pengurangan faktor risiko, bukan sekadar menangani akibat yang ditimbulkan setelah penyakit terjadi.

Apabila kedua rezim hukum tersebut dibandingkan, terlihat bahwa secara formal tidak terdapat pertentangan norma antara Undang-Undang Cukai dan Undang-Undang Kesehatan. Akan tetapi, pada tingkat implementasi terdapat ketidaksinkronan tujuan kebijakan (*policy incoherence*). Rezim fiskal masih menitikberatkan pada optimalisasi penerimaan negara, sedangkan rezim kesehatan menempatkan pengurangan konsumsi tembakau sebagai tujuan utama. Ketidaksinkronan tersebut menyebabkan instrumen fiskal belum sepenuhnya mendukung pencapaian tujuan kesehatan sebagaimana diamanatkan dalam PP Nomor 28 Tahun 2024. Dengan kata lain, disharmonisasi yang terjadi bukan terletak pada konflik norma hukum (*normative conflict*), melainkan pada belum terintegrasinya orientasi kebijakan (*substantive policy coherence*) antara sektor fiskal dan sektor kesehatan. WHO juga menekankan bahwa efektivitas *health taxes* hanya akan tercapai apabila kebijakan perpajakan berjalan secara terpadu dengan kebijakan

kesehatan masyarakat, termasuk pembatasan iklan, pengendalian akses terhadap produk tembakau, perlindungan anak, dan strategi pengurangan prevalensi merokok.

Berdasarkan perspektif asas *Salus Populi Suprema Lex Esto*, kondisi tersebut menunjukkan bahwa fungsi fiskal dan fungsi kesehatan belum sepenuhnya berada dalam hubungan yang proporsional. Asas ini menghendaki agar setiap kebijakan negara menempatkan keselamatan dan kesejahteraan masyarakat sebagai pertimbangan utama dalam pengambilan keputusan. Oleh karena itu, keberhasilan kebijakan cukai tidak cukup diukur dari besarnya penerimaan negara, tetapi juga harus dinilai berdasarkan kemampuannya menurunkan prevalensi merokok, mengurangi beban pembiayaan penyakit akibat tembakau, serta melindungi hak masyarakat atas kesehatan. Harmonisasi antara rezim fiskal dan rezim kesehatan menjadi kebutuhan mendesak agar cukai hasil tembakau benar-benar menjalankan fungsi gandanya secara seimbang, yaitu sebagai instrumen penerimaan negara sekaligus sebagai instrumen perlindungan kesehatan masyarakat.

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

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

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

Namun demikian, dalam praktiknya masih terdapat potensi disharmonisasi antara pengaturan fiskal dan pengaturan kesehatan dalam cukai rokok. Fiskal cenderung memandang cukai rokok sebagai instrumen penerimaan negara melalui fungsi budgetair, yaitu untuk mengoptimalkan pendapatan negara guna membiayai berbagai program pembangunan. Sementara itu, dari sisi kesehatan masyarakat, cukai rokok juga memiliki fungsi regulerend, yaitu sebagai instrumen pengendalian konsumsi tembakau melalui mekanisme harga. Idealnya, peningkatan tarif cukai akan menyebabkan harga rokok menjadi lebih mahal sehingga dapat menurunkan tingkat konsumsi masyarakat. Akan

tetapi, dalam beberapa situasi, fiskal yang terlalu menekankan aspek penerimaan negara dapat berpotensi melemahkan tujuan pengendalian kesehatan apabila tidak diimbangi dengan strategi pembatasan konsumsi yang konsisten.

Menurut asas *Salus Populi Suprema Lex Esto*, keselamatan dan kesejahteraan rakyat merupakan tujuan utama penyelenggaraan negara sehingga setiap kebijakan publik harus dinilai berdasarkan kemampuannya melindungi kepentingan masyarakat secara luas, bukan semata-mata berdasarkan keuntungan ekonomi yang dihasilkan. Dalam konteks cukai hasil tembakau, asas ini menempatkan perlindungan kesehatan masyarakat sebagai orientasi utama kebijakan fiskal. Dengan demikian, fungsi cukai tidak hanya dipahami sebagai instrumen untuk meningkatkan penerimaan negara, tetapi juga sebagai mekanisme regulatif (*regulatory taxation*) yang dirancang untuk mengurangi konsumsi produk yang menimbulkan eksternalitas negatif terhadap kesehatan masyarakat. Oleh karena itu, keberhasilan kebijakan cukai tidak cukup diukur dari besarnya kontribusi terhadap APBN, melainkan juga dari efektivitasnya dalam menekan prevalensi merokok, khususnya pada kelompok rentan seperti anak dan remaja.

Perspektif tersebut sejalan dengan mandat konstitusi Indonesia yang menempatkan perlindungan kesehatan sebagai bagian dari hak asasi manusia. Pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menjamin hak setiap orang untuk memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat serta pelayanan kesehatan, sedangkan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa salah satu tujuan pembentukan negara adalah memajukan kesejahteraan umum. Kedua ketentuan tersebut menunjukkan bahwa kebijakan fiskal tidak dapat dipisahkan dari kewajiban konstitusional negara untuk melindungi kesehatan masyarakat. Dengan demikian, penerimaan negara yang diperoleh dari cukai rokok seharusnya menjadi instrumen untuk mendukung tercapainya tujuan konstitusional tersebut, bukan menjadi tujuan akhir yang mengesampingkan perlindungan kesehatan publik.

Apabila dikaitkan dengan kebijakan pemerintah yang tidak menaikkan tarif CHT pada tahun 2025 dan menundanya hingga tahun 2026, muncul pertanyaan mengenai sejauh mana kebijakan tersebut telah mencerminkan prioritas konstitusional terhadap kesehatan masyarakat. Dari perspektif fiskal, kebijakan tersebut memang memberikan kepastian bagi industri hasil tembakau dan menjaga stabilitas penerimaan negara dalam jangka pendek. Namun, dari perspektif kesehatan masyarakat, penundaan kenaikan tarif berpotensi mempertahankan harga rokok pada tingkat yang relatif terjangkau sehingga daya ungkit cukai sebagai instrumen pengendalian konsumsi menjadi kurang optimal. Kondisi ini memperlihatkan adanya ketegangan antara fungsi *budgetary* dan fungsi *regulatory* dari cukai hasil tembakau yang belum sepenuhnya terselesaikan dalam desain kebijakan nasional.

Oleh karena itu, penerapan asas *Salus Populi Suprema Lex Esto* tidak cukup dimaknai sebagai legitimasi umum bagi negara untuk membuat kebijakan, tetapi harus menjadi parameter dalam mengevaluasi proporsionalitas kebijakan fiskal. Selama manfaat fiskal yang diperoleh negara belum diikuti oleh penurunan konsumsi rokok dan penguatan perlindungan kesehatan masyarakat secara nyata, orientasi kebijakan tersebut belum sepenuhnya memenuhi prinsip bahwa keselamatan rakyat merupakan hukum tertinggi. Dalam kerangka ini, harmonisasi antara kebijakan fiskal dan kebijakan kesehatan menjadi kebutuhan konstitusional agar fungsi cukai tidak berhenti sebagai sumber penerimaan negara, melainkan benar-benar berperan sebagai instrumen perlindungan kesehatan masyarakat.

Ketentuan konstitusional tersebut menempatkan negara tidak hanya sebagai regulator yang mengelola penerimaan fiskal, tetapi juga sebagai *duty bearer* yang berkewajiban menjamin terpenuhinya hak masyarakat atas kesehatan. Dalam konteks kebijakan cukai hasil tembakau, kewajiban tersebut menghendaki agar setiap kebijakan fiskal dirancang dengan mempertimbangkan keseimbangan antara kepentingan penerimaan negara dan perlindungan kesehatan publik. Dengan demikian, keberhasilan kebijakan cukai tidak dapat diukur semata-mata dari peningkatan kontribusinya terhadap APBN, tetapi juga dari efektivitasnya dalam menurunkan konsumsi rokok, mengurangi beban penyakit akibat tembakau, serta melindungi kelompok rentan dari paparan produk tembakau.

Dalam perspektif *Salus Populi Suprema Lex Esto*, kesejahteraan masyarakat merupakan ukuran utama legitimasi suatu kebijakan publik. Asas ini mengandung konsekuensi bahwa kewenangan negara di bidang fiskal bukanlah kewenangan yang bersifat absolut, melainkan dibatasi oleh kewajiban konstitusional untuk melindungi kepentingan publik. Oleh karena itu, kebijakan fiskal yang menghasilkan penerimaan negara namun pada saat yang sama gagal mengurangi risiko kesehatan masyarakat berpotensi kehilangan justifikasi normatifnya. Dengan kata lain, orientasi fiskal tidak boleh mengesampingkan fungsi protektif negara terhadap hak masyarakat atas lingkungan yang sehat dan pelayanan kesehatan sebagaimana dijamin dalam UUD NRI Tahun 1945.

Disharmonisasi tersebut terlihat dalam hubungan antara rezim cukai dan rezim kesehatan. Di satu sisi, PP Nomor 28 Tahun 2024 memperkuat pengendalian produk tembakau melalui pembatasan iklan, promosi, penjualan kepada anak, serta berbagai upaya preventif untuk menekan prevalensi merokok. Namun, di sisi lain, kebijakan fiskal yang menunda kenaikan tarif CHT pada tahun 2025 hingga 2026 berpotensi mempertahankan keterjangkauan harga rokok sehingga fungsi cukai sebagai instrumen pengendalian konsumsi menjadi kurang optimal. Kondisi ini menunjukkan bahwa instrumen fiskal dan instrumen kesehatan belum bergerak dalam arah kebijakan yang sepenuhnya selaras. Sementara regulasi kesehatan berupaya menekan konsumsi rokok, kebijakan fiskal belum memberikan disinsentif ekonomi yang cukup kuat untuk mendukung tujuan tersebut.

Persoalan tersebut menunjukkan bahwa disharmonisasi tidak semata-mata terletak pada adanya dua regulasi yang berbeda, melainkan pada belum terintegrasinya tujuan kebijakan (*policy objectives*) antara sektor fiskal dan sektor kesehatan. Padahal, dalam pendekatan *health-oriented fiscal policy*, instrumen perpajakan dan cukai seharusnya berfungsi sebagai bagian dari strategi kesehatan masyarakat (*public health strategy*), bukan hanya sebagai sumber penerimaan negara. Dengan demikian, efektivitas kebijakan pengendalian tembakau bergantung pada konsistensi antara kebijakan fiskal dan regulasi kesehatan dalam mencapai tujuan yang sama, yaitu menurunkan konsumsi rokok dan melindungi kesehatan masyarakat.

Dari perspektif teori utilitarian, suatu kebijakan dinilai baik apabila menghasilkan manfaat terbesar bagi masyarakat secara keseluruhan. Dalam konteks ini, manfaat jangka panjang berupa penurunan prevalensi merokok, berkurangnya beban penyakit tidak menular, meningkatnya produktivitas masyarakat, serta menurunnya pengeluaran negara untuk pembiayaan kesehatan memiliki nilai utilitas yang jauh lebih besar dibandingkan tambahan penerimaan fiskal yang hanya bersifat jangka pendek. Oleh karena itu, apabila kebijakan cukai lebih berorientasi pada stabilisasi penerimaan negara tanpa diikuti

peningkatan efektivitas pengendalian konsumsi, maka manfaat sosial yang dihasilkan menjadi kurang optimal.

Berdasarkan analisis tersebut, penerapan asas *Salus Populi Suprema Lex Esto* menuntut adanya harmonisasi kebijakan antara rezim fiskal dan rezim kesehatan. Harmonisasi tersebut tidak berarti menghilangkan fungsi fiskal dari cukai hasil tembakau, melainkan menempatkan fungsi penerimaan negara sebagai instrumen yang mendukung tujuan perlindungan kesehatan masyarakat. Dengan demikian, kebijakan cukai hasil tembakau perlu dirancang secara lebih integratif sehingga peningkatan penerimaan negara berjalan seiring dengan penurunan konsumsi rokok, pengurangan beban penyakit akibat tembakau, serta terwujudnya kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan utama penyelenggaraan negara.

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

Konsep *maslahah mursalah* dalam pemikiran Imam Malik merupakan salah satu metode penetapan hukum yang menekankan pentingnya kemaslahatan umum (*al-maslahah al-'ammah*) dan merespons persoalan-persoalan baru yang tidak diatur secara eksplisit dalam *nash* Al-Qur'an dan Sunnah. Imam Malik juga menjelaskan bahwa suatu maslahat dapat dijadikan dasar hukum apabila selaras dengan tujuan, prinsip, serta dalil-dalil syara', dan berfungsi untuk menghilangkan kesulitan.²³ Dalam pandangan Imam Malik, *maslahah* dapat dijadikan sebagai dalil dalam penetapan hukum apabila sejalan dengan tujuan-tujuan syariat (*maqāsid al-syarī'ah*) dan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar syariat maupun dalil-dalil yang telah ditetapkan secara tegas.

Pada prinsipnya, Imam Malik menjadikan maslahat sebagai dasar penetapan hukum ketika tidak ditemukan *nash* Al-Qur'an maupun hadis Nabi SAW. yang secara langsung mengatur suatu persoalan. Hal ini didasarkan pada pandangan bahwa tujuan syariat adalah mewujudkan kemaslahatan bagi umat manusia, serta bahwa setiap ketentuan *nash* pada hakikatnya selalu mengandung nilai maslahat, oleh karena itu, apabila tidak terdapat *nash* yang eksplisit, maka maslahat yang bersifat hakiki ditentukan dengan menelusuri dan memahami tujuan hukum syara' itu sendiri. Menurutnya, untuk memastikan bahwa suatu *maslahah* benar-benar selaras dengan tujuan syar'i, diperlukan kajian yang mendalam dan komprehensif terhadap *nash* Al-Qur'an, Sunnah, serta *ijma'* ulama. Penelusuran tersebut dapat dipahami bahwa syariat Islam pada dasarnya bertujuan untuk menjaga dan melindungi lima unsur pokok kehidupan manusia, yaitu agama (*hifz al-dīn*), jiwa (*hifz al-nafs*), akal (*hifz al-'aql*), keturunan (*hifz al-nasl*), dan harta (*hifz al-māl*). Perlindungan terhadap kelima aspek ini menjadi tolok ukur dalam menilai apakah suatu kemaslahatan dapat diterima sebagai dasar pertimbangan hukum.²⁴

Imam Malik merumuskan beberapa ketentuan yang harus dipenuhi dalam penggunaan *Maslahah Mursalah*.²⁵ *Maslahah Mursalah* sebagai salah satu metode yang mensyaratkan bahwa kemaslahatan yang dijadikan dasar penetapan hukum harus memiliki orientasi yang sejalan dengan tujuan-tujuan umum syariat (*maqāsid al-*

²³ M. Najich Syamsuddini, "Konsep Al-Maslahat Al-Mursalah Menurut Imam Al-Ghazali Dan Imam Malik (Studi Eksklusif Dan Inklusif)," *Al Yasini : Jurnal Keislaman, Sosial, hukum dan Pendidikan* 7, no. 1 (2022): 103, <https://doi.org/10.55102/alyasini.v7i2.4691>.

²⁴ Imas Setiyawan, "KONSEP MASLAHAH MENURUT IMAM MALIK DAN AL- TUFI," *Jurnal Keislaman* 3, no. 1 (2020): 138, <https://doi.org/https://doi.org/10.54298/jk.v3i1.3350>.

²⁵ Hj Andi Herawati, "MASLAHAT MENURUT IMAM MALIK DAN IMAM AL- GHAZALI (STUDI PERBANDINGAN)," *UIN Alauddin*, n.d., 47.

syarī'ah). Artinya, kemaslahatan tersebut tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar syarak maupun dalil-dalil yang telah ditetapkan secara tegas dalam Al-Qur'an dan Sunnah. Kebijakan publik dapat dinilai sah apabila bertujuan menjaga 5 perlindungan pokok, yaitu perlindungan agama (*hifz al-dīn*), jiwa (*hifz al-nafs*), akal (*hifz al-'aql*), keturunan (*hifz al-nasl*), dan harta (*hifz al-māl*). Dalam hal ini orientasi terhadap *maqāsid al-syarī'ah* terutama tampak pada perlindungan jiwa (*hifz al-nafs*), perlindungan akal (*hifz al-'aql*), dan perlindungan harta (*hifz al-māl*). Prinsip ini menempati posisi penting, karena menjaga keberlangsungan hidup manusia yang merupakan tujuan utama syariat Islam. Setiap kebijakan yang bertujuan mencegah ancaman terhadap kesehatan dan keselamatan manusia pada dasarnya sejalan dengan nilai perlindungan jiwa tersebut.

Kebijakan pengenaan cukai rokok melalui Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 dapat dipahami sebagai instrumen negara untuk meminimalkan risiko kerusakan kesehatan yang ditimbulkan oleh konsumsi produk tembakau dengan pengenaan tarif cukai yang signifikan. Tujuannya agar masyarakat tidak mudah mengakses produk yang berpotensi membahayakan keselamatan jiwa. Rokok sebagai produk yang mengandung nikotin memiliki sifat adiktif yang dapat menimbulkan ketergantungan fisik maupun psikologis. Ketergantungan tersebut menyebabkan individu mengalami dorongan konsumsi berulang yang sulit dikendalikan, sehingga dalam kondisi tertentu dapat mengurangi kebebasan individu dalam mengambil keputusan secara sadar. Konsumsi rokok memiliki dampak meningkatkan risiko penyakit tidak menular seperti kanker paru-paru, penyakit jantung, gangguan pernapasan kronis, serta kematian dini. Dampak tersebut tidak hanya dirasakan oleh perokok aktif, tetapi juga masyarakat luas melalui paparan asap rokok bagi perokok pasif. Ketika suatu produk terbukti menimbulkan ketergantungan dan berdampak negatif terhadap kemampuan manusia, maka pengendaliannya dapat dibenarkan dalam perspektif perlindungan akal.

Selain itu, tingginya angka konsumsi rokok telah berkontribusi pada peningkatan penyakit tidak menular yang memerlukan pembiayaan pengobatan jangka panjang. Kondisi ini tidak hanya menimbulkan kesulitan bagi individu yang mengalami gangguan kesehatan, tetapi juga membebani keluarga serta sistem pelayanan kesehatan nasional secara keseluruhan. Beban ekonomi akibat penyakit terkait rokok sering kali menyebabkan rumah tangga mengalami tekanan finansial, bahkan berpotensi jatuh ke dalam kemiskinan akibat tingginya biaya. Pembiayaan pengobatan penyakit akibat rokok menyerap anggaran kesehatan dalam jumlah besar serta menimbulkan kerugian produktivitas akibat meningkatnya angka kesakitan dan kematian usia produktif. Kondisi ini menunjukkan adanya mafsadah yang bersifat faktual dan nyata dari dampak negatif rokok terhadap kesehatan, sehingga intervensi kebijakan melalui pengendalian konsumsi menjadi kebutuhan yang faktual, bukan sekadar pilihan kebijakan.

Suatu kebijakan dapat dibenarkan apabila penerapannya ditujukan untuk memenuhi kebutuhan yang bersifat mendesak (*hājah*) atau untuk menghilangkan berbagai bentuk kesulitan dan kerugian yang dialami masyarakat. Urgensi penerapan kebijakan pengendalian melalui instrumen cukai dapat dipahami sebagai respons terhadap permasalahan kesehatan masyarakat yang bersifat mendesak. Kemaslahatan yang dijadikan dasar pertimbangan hukum maupun kebijakan publik harus bersifat umum yang memberikan manfaat bagi masyarakat secara luas dan tidak hanya menguntungkan kelompok tertentu, individu, maupun kepentingan sektoral yang terbatas. Kebijakan cukai rokok dan pengendalian tembakau sebagaimana mandat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 ditujukan untuk melindungi masyarakat luas, termasuk perokok pasif, serta menjaga keberlanjutan pembiayaan kesehatan publik, oleh karena itu, ia

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

Kebijakan fiskal dan kesehatan menunjukkan bahwa manfaat kebijakan cukai cenderung lebih besar dirasakan oleh negara dalam bentuk penerimaan fiskal. Sementara itu, masyarakat luas tetap menanggung beban kesehatan, biaya pengobatan, dan risiko kematian akibat konsumsi tembakau. Perspektif Imam Malik, kebijakan ini tidak memenuhi kriteria masalah, karena manfaatnya tidak terdistribusi secara adil dan tidak benar-benar berpihak pada kepentingan umum. Kemaslahatan yang lebih berpihak bagi negara dan industri tidak dapat dijadikan dasar hukum apabila kemudahan bagi masyarakat tetap lebih besar. Rumusan kebijakan yang ditetapkan harus berlandaskan pada pertimbangan manfaat yang dihasilkan akan lebih besar dan lebih luas bagi masyarakat, meskipun terdapat potensi mudarat yang harus diminimalkan melalui regulasi yang tepat, oleh karena itu, dalam perspektif masalah mursalah, penyesuaian kebijakan fiskal dan kesehatan menjadi keharusan agar kebijakan cukai rokok benar-benar sah secara syariah, adil secara sosial, dan konsisten dengan tujuan perlindungan hak atas kesehatan masyarakat.

Kesimpulan

Penelitian ini menyimpulkan bahwa pengaturan cukai rokok di Indonesia belum sepenuhnya mencerminkan harmonisasi antara fungsi fiskal dan fungsi kesehatan. Meskipun cukai rokok berperan signifikan dalam meningkatkan penerimaan negara, orientasi tersebut belum diimbangi dengan efektivitas pengendalian konsumsi tembakau sebagai instrumen perlindungan kesehatan masyarakat. Harga rokok yang masih relatif terjangkau, kemudahan akses terhadap produk tembakau, serta tingginya beban penyakit dan biaya kesehatan akibat konsumsi rokok menunjukkan bahwa manfaat fiskal belum diikuti oleh pencapaian tujuan kesehatan secara optimal. Dalam perspektif asas *Salus Populi Suprema Lex Esto*, keselamatan dan kesehatan masyarakat seharusnya menjadi pertimbangan utama dalam pembentukan kebijakan publik. Sejalan dengan itu, perspektif *masalah mursalah* menegaskan bahwa legitimasi suatu kebijakan bergantung pada kemampuannya mewujudkan kemaslahatan umum dan mencegah kemudahan yang lebih besar. Oleh karena itu, selama manfaat fiskal lebih dominan dinikmati negara, sedangkan beban sosial, ekonomi, dan kesehatan tetap ditanggung masyarakat, pengaturan cukai rokok belum sepenuhnya merefleksikan prinsip kemaslahatan sebagai tujuan hukum.

Berdasarkan temuan tersebut, diperlukan harmonisasi yang lebih komprehensif antara kebijakan fiskal dan kebijakan kesehatan dalam pengaturan cukai rokok. Harmonisasi tersebut dapat diwujudkan melalui peningkatan tarif cukai secara bertahap dalam kerangka kebijakan jangka menengah (*multiyears policy*) yang berorientasi pada penurunan prevalensi merokok, disertai penguatan pengawasan terhadap distribusi dan penjualan produk tembakau serta pembatasan akses bagi kelompok rentan, terutama anak dan remaja sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Kesehatan. Selain itu, penerimaan cukai perlu dialokasikan secara lebih optimal untuk mendukung program promotif, preventif, dan kuratif di bidang kesehatan. Dengan demikian, kebijakan cukai rokok tidak hanya memenuhi fungsi fiskal sebagai sumber penerimaan negara, tetapi juga berfungsi sebagai instrumen hukum yang secara efektif mewujudkan perlindungan kesehatan masyarakat sesuai dengan asas *Salus Populi Suprema Lex Esto* dan prinsip *masalah mursalah*.

Daftar Pustaka

- Abdurrahman, Muslan. *Sosiologi Dan Metode Penelitian Hukum*. Malang: UMM Press, 2009.
- Abi Prasetyo, Devandra. "300 Ribu Nyawa Hilang Setiap Tahunnya Jika Pemerintah Tidak Lakukan Ini." *detikHealth*, n.d. Accessed December 5, 2025. <https://health.detik.com/berita-detikhealth/d-7748956/300-ribu-nyawa-hilang-setiap-tahunnya-jika-pemerintah-tidak-lakukan-ini>.
- Agustin, Chalista Eka, Nuril Qiromah, Uswatun Chasanah, Zannuba Putri, and Tito Yasin Hidayah. "ANALISIS KEBIJAKAN KENAIKAN TARIF CUKAI HASIL TEMBAKAU (CHT) TERHADAP PENDAPATAN NEGARA TAHUN 2024." *Jurnal Ekonomi, Bisnis Dan Sosial* 3, no. 2 (2025). <https://jurnal.uwp.ac.id/FEB/index.php/jeps/article/view/569>.
- Ahsan, Abdillah, Nur Hadi Wiyono, Nadira Amalia, et al. "Early Assessment of Tobacco Excise Sharing Fund as Policy for Farmers' Viable Alternatives in Indonesia: Case Study of Four Municipalities in Indonesia." *Humanities and Social Sciences Communications* 11, no. 1 (2024): 89. <https://doi.org/10.1057/s41599-023-02585-y>.
- Amin, Mahrus. "PERSPEKTIF MASLAHAH TERHADAP KEBIJAKAN TENTANG CUKAI DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 39 TAHUN 2007." *Skripsi Thesis, UIN SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA*, 2024. <http://digilib.uin-suka.ac.id/id/eprint/69653>.
- Ardana, Berlian Yoga, Candra Fajri Ananda, and Nugroho Suryo Bintoro. "Enforcement of Illicit Cigarettes Increases Excise Revenue in Indonesia." *World Customs Journal* 19, no. 2 (2025). <https://doi.org/10.55596/001c.144234>.
- Bella, Adrianna, Arya Swarnata, Violeta Vulovic, et al. "Macroeconomic Impact of Tobacco Taxation in Indonesia." *Tobacco Control* 33, no. Suppl 2 (2024): s108–14. <https://doi.org/10.1136/tc-2022-057735>.
- CISDI Secretariat. "Policy Paper Kebijakan Cukai Tembakau Tahun Jamak Di Tujuh Negara: Dampak Positif Dan Pembelajaran Untuk Indonesia." 2025. <https://cisdi.org/riset-dan-publikasi/publikasi/dokumen/policy-paper-kebijakan-cukai-tembakau-tahun-jamak-di-tujuh-negara>.
- Herawati, Hj Andi. "MASLAHAT MENURUT IMAM MALIK DAN IMAM AL- GHAZALI (STUDI PERBANDINGAN)." *UIN Alauddin*, n.d.
- Kementerian Keuangan. "APBNKITA Triwulan III 2025 Kinerja Dan Fakta." 2025. <https://api-djppr.kemenkeu.go.id/web/api/v1/media/6D4DDDCD-5E0B-4F8E-9A41-517AE4EA604D>.
- Khafid, Sirojul. *Persentase Perokok Di Indonesia Terbanyak Kelima Di Dunia*. n.d. Accessed November 5, 2025. <https://news.harianjogja.com/read/2025/04/19/500/1210181/persentase-perokok-di-indonesia-terbanyak-kelima-di-dunia>.
- Mae. "Berhenti Di 2025, Ini Sejarah Kenaikan Cukai Rokok Dalam 15 Tahun." *CNBC Indonesia*, n.d. Accessed February 25, 2026. <https://www.cnbcindonesia.com/research/20250926153322-128-670535/berhenti-di-2025-ini-sejarah-kenaikan-cukai-rokok-dalam-15-tahun>.
- Mahmud Marzuki, Peter. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2019.
- Marbun, Frederic Kornelius. "KEBIJAKAN CUKAI ROKOK SEBAGAI INSTRUMEN FISKAL: STUDI KUALITATIF TENTANG DAMPAK KONSUMSI DAN PENERIMAAN NEGARA DI INDONESIA." *Jurnal Ilmu Administrasi Dan Studi Kebijakan (JIASK)* 7 (2025). <https://doi.org/https://doi.org/10.48093/jiask.v7i2.251>.
- muc consulting. *Penerimaan Cukai Rokok Tembus Rp121,9 T, Tumbuh 9,6%*. n.d. Accessed November 25, 2025. <https://muc.co.id/id/article/penerimaan-cukai-rokok-tembus-rp1219-t-tumbuh-96>.
- Muharamani, Adelia, Karin Nur Kartini, Gunardi Gunardi, Tatiek Ekawati Permana, and M. Yusuf Sanny. "ANALISIS EFEKTIFITAS PEMUNGUTAN CUKAI ROKOK

- TERHADAP PENERIMAAN PENDAPATAN NEGARA.” *Jurnal Co Management* 4, no. 1 (2021). <https://doi.org/10.32670/comanagement.v4i1.572>.
- Setiyawan, Imas. “KONSEP MASLAHAH MENURUT IMAM MALIK DAN AL- TUFU.” *Jurnal Keislaman* 3, no. 1 (2020). <https://doi.org/https://doi.org/10.54298/jk.v3i1.3350>.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian*. Jakarta: UI Press, 2008.
- Solihat, Siti Sarah, and Gunadi Gunadi. “Urgensi Kebijakan Kenaikan Tarif Cukai Rokok Elektrik di Indonesia.” *Owner* 7, no. 3 (2023): 2389–400. <https://doi.org/10.33395/owner.v7i3.1480>.
- Suara Muhammadiyah. “Dorong Kenaikan Cukai Rokok Untuk Mengurangi Konsumsi Di Masyarakat.” *Suara Muhammadiyah*, n.d. Accessed February 25, 2026. <https://www.suaramuhammadiyah.id/read/dorong-kenaikan-cukai-rokok-untuk-mengurangi-konsumsi-di-masyarakat>.
- Suratman, Eddy. *Kebijakan Fiskal : Teori Dan Implikasi*. Takaza Innovatix Labs, 2025.
- Syamsuddini, M. Najich. “Konsep Al-Maslahat Al-Mursalah Menurut Imam Al-Ghazali Dan Imam Malik (Studi Eksklusif Dan Inklusif).” *Al Yasini : Jurnal Keislaman, Sosial, hukum dan Pendidikan* 7, no. 1 (2022): 103. <https://doi.org/10.55102/alyasini.v7i2.4691>.
- University of Indonesia, Depok, Indonesia, Muhammad Diaz Arda Kusuma, Vid Adrison, and University of Indonesia, Depok, Indonesia. “Ad Valorem Tax versus Specific Excise Tax: Tobacco Price Variability in Indonesia.” *Journal of Tax Reform* 10, no. 3 (2024): 475–92. <https://doi.org/10.15826/jtr.2024.10.3.179>.