

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Sepanjang sejarah, konsep negara hukum selalu hadir. Hanya dalam bidang praktik konstitusional orang tetap tidak yakin akan luasnya negara hukum. Indonesia merupakan negara yang berpendudukan terbesar di dunia yang menempati urutan ke empat dengan jumlah penduduk yang banyak. Dengan jumlah penduduk yang banyak Indonesia juga merupakan negara dengan jumlah perokok aktif yang banyak. Rokok tidak saja dikonsumsi dewasa tetapi juga anak-anak.

Belakangan ini ramai diperbincangkan tentang keberadaan perokok anak baik di media cetak maupun elektronik. Menurut media dalam waktu dua tahun terakhir diperoleh fakta yang menyatakan Indonesia menjadi satu-satunya negara di dunia yang dijuluki *baby smoker* atau perokok anak (Muliarta, "jangan Kaget 1, 2016). Menurut Riset Kesehatan Dasar (RISKESDAS) pada tahun 2018 jumlah penduduk Indonesia usia di atas 15 tahun yang mengkonsumsi tembakau sejumlah 62.9 % laki-laki dan 4.8 % perempuan. Adapun untuk jumlah penduduk Indonesia usia 10 tahun hingga 18 tahun mengalami kenaikan sejumlah 9.1 % dimana sebelumnya pada tahun 2016 sebesar 8.8% (Hasanah, 2014).

Industri rokok di Indonesia merupakan salah satu sumber pendapatan anggaran negara tertinggi. Pasalnya, industri rokok dilihat dapat mengasung kesempatan kerja bagi ribuan sumber daya manusia. Jika dilihat dari sisi

positifnya, industri rokok dapat memajukan pertanian dengan menanam tembakau selaku bahan dasar utama rokok, sehingga meningkatkan penghasilan tembakau akan menaikkan kesejahteraan petani serta menampung tenaga kerja untuk menanam tembakau. Keberadaan industri rokok Indonesia memang paradoks, sebab di balik manfaat ekonomi yang dibawa rokok, ternyata juga berdampak negatif bagi kehidupan manusia, antara lain memperparah polusi udara, memberikan berbagai efek penyakit, dan menimbulkan keadaan darurat di masyarakat.

Pandangan tentang rokok pasti akan merasakan anggapan positif maupun negatif bagi masyarakat. Seandainya pabrik rokok ditutup akan mengurangi penerimaan pajak dan cukai negara. Hal ini akan membuat dilema terhadap masyarakat yang secara ukuran kependudukan merupakan masyarakat dari negara yang dapat dikatakan strategis untuk pengembangan tembakau menjadi bahan pokok produksi rokok (Hasanah, 2014).

Bedasarkan hasil dari Komisi Nasional Perlindungan Anak (Komnas Anak) lewat keterangannya menunjukkan bahwa hampir 1,2 juta anak Indonesia di bawah usia kurang lebih 13 tahun sudah mulai merokok, menurut laporan tahunan mereka, usia rata-rata pemuda Indonesia yang merokok adalah antara 10 dan 14 tahun, menurut sebuah penelitian yang dilakukan oleh Departemen Kesehatan negara pada tahun 2007-2008. Sebaliknya, antara tahun 2008 dan 2012, usia rata-rata di mana anak-anak mulai merokok meningkat dari 5 menjadi 6 tahun (Hasanah, 2014).

Persoalan rokok pada lingkungan anak esensinya sudah menjadi masalah nasional bahkan internasional. Tidak jarang melihat siswa merokok dengan

seragam sekolah di tempat umum. Perbuatan merokok dilihat dari berbagai sudut pandang yang amat merugikan, terhadap diri sendiri dan orang lain disekitar. Beberapa penelitian mendukung klaim ini jika dilihat dari segi perorangan yang bersangkutan. Beberapa riset telah menunjukkan adanya bahaya terhadap dampak bahan-bahan kimia yang terdapat dalam rokok seperti nikotin, CO (karbonmonoksida) dan juga menyebabkan beragam penyakit apabila ditinjau dari segi kesehatan. Bahan kimia ini hendak mempercepat aktivitas struktur syaraf pusat dan struktur syaraf simpatis, sehingga menimbulkan tekanan darah naik dan detak jantung bertambah laju. Rokok juga menimbulkan beragam penyakit lain seperti penyempitan pembuluh darah, tekanan darah tinggi, jantung, paru-paru dan bronkitis kronis (Komasari & Helmi, 2011).

Perilaku merokok pada anak umumnya semakin lama akan semakin meningkat sesuai dengan tahap perkembangannya yang ditandai dengan meningkatnya frekuensi dan intensitas merokok, dan sering mengakibatkan anak mengalami ketergantungan nikotin. Pada saat anak menjadi perokok pasif, dampak buruk dari zat adiktif secara tidak langsung telah mendorong adanya keinginan anak untuk mencoba sebatang rokok, hingga kemudian menjadi perokok aktif (Kristanto & Sarif, 2017).

Mengurangi jumlah perokok, pemerintah telah membuat peraturan yang terkait, tetapi kebijakan ini belum ditegakkan karena kesenjangan waktu antara kesepakatan dan penegakan serta kebijakan aturan hukum yang tidak berfungsi secara linier (Hasanah, 2014). Sehubungan dengan meningkatnya jumlah perokok pada usia anak, seharusnya penjual rokok tidak dengan mudahnya membiarkan anak untuk membeli rokok. Namun, pada kenyataannya masih

banyak para penjual rokok yang membiarkan anak untuk membeli rokok demi kepentingan pribadinya. Tindakan seperti ini merupakan tindakan dengan sengaja membiarkan anak berada dalam kondisi yang berbahaya bagi kesehatannya.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak (untuk selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014), anak dapat diartikan sebagai seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Anak mempunyai kedudukan penting dalam keberlangsungan hidup suatu bangsa. Anak adalah penerus bangsa. Tertulis dalam Pasal 76J ayat 2 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak bahwa: setiap orang dilarang dengan sengaja menempatkan, membiarkan, melibatkan, menyuruh melibatkan Anak dalam penyalahgunaan, serta produksi dan distribusi alkohol dan zat adiktif lainnya. Tetapi dalam kenyataannya masih banyak pihak termasuk penjual rokok telah membiarkan anak dalam penyalahgunaan zat adiktif. Sebagaimana diketahui rokok mengandung zat adiktif.

Tertulis dalam Pasal 113 ayat (2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan bahwa: zat adiktif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cairan, dan gas yang bersifat adiktif yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya.

Pemerintah Indonesia pada tanggal 24 Desember 2012 resmi menandatangani Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tentang Pengamanan Bahan

yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan (untuk selanjutnya disebut PP Nomor 109 Tahun 2012). Menurut PP Nomor 109 Tahun 2012, batasan merokok secara nasional adalah 18 tahun. Baik dalam penjualan, penyebaran, maupun penggunaan produk tembakau (rokok). Berdasarkan PP ini menjadi peringatan untuk semua pihak untuk memastikan bahwa anak-anak tidak memiliki akses atau menggunakan produk tembakau (rokok). PP Nomor 109 Tahun 2012 pada Pasal 25 huruf b tertulis tentang larangan penjualan rokok terhadap anak. Pada dasarnya seorang anak seharusnya mendapatkan perlindungan dari zat-zat adiktif (rokok) yang berbahaya bagi kesehatannya. Akan tetapi, pada kenyataannya hal tersebut tidak terlaksana sebagaimana mestinya.

Permasalahan di atas telah menunjukkan kesenjangan *das sollen* dan *das sein*. Permasalahan ini tidak dapat dibiarkan terjadi terus menerus. Harus dicari penyelesaian atau penanggulangan dari permasalahan ini. Di dalam konteks hukum pidana, penanggulangan kejahatan tidak dapat dilepaskan dari Kebijakan Hukum Pidana. Kebijakan atau politik hukum pidana merupakan bagian dari politik kriminal. Dengan perkataan lain dilihat dari sudut politik kriminal, maka politik hukum pidana identik dengan pengertian “kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana”.

Berdasarkan hal-hal yang telah disampaikan di atas, maka penelitian mengenai kebijakan hukum pidana terhadap penjualan rokok perlu dilakukan kajian, dan peneliti tertarik melakukan penelitian dan memilih topik yang berjudul: “Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Penjualan Rokok Pada Anak Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang

Perubahan Atas Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak”

B. Identifikasi Masalah

Bedasarkan latar belakang di atas maka masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah kebijakan hukum pidana dalam upaya menanggulangi penjualan rokok pada anak?
2. Bagaimana implementasi kebijakan hukum pidana terhadap penjualan rokok pada anak belum diterapkan dengan baik?
3. Apakah upaya yang dapat dilakukan untuk melindungi anak dari bahaya mengkonsumsi rokok ?

C. Tujuan Penelitian

Bedasarkan identifikasi masalah yang telah dikemukakan sebelumnya, maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah :

1. Untuk memhami dan membahas kebijakan kebijakan hukum pidana dalam upaya menanggulangi penjualan rokok pada anak.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji faktor yang menyebabkan kebijakan hukum pidana terhadap penjualan rokok pada anak belum diterapkan dengan sesuai peraturan perundang-undangan.
3. Untuk menemukan solusi dalam rangka upaya untuk melindungi anak dari bahaya mengkonsumsi rokok.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baik secara teoritis maupun secara praktis, kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan terhadap pengembangan bidang Ilmu Hukum, terutama dalam kebijakan hukum pidana mengenai bahan yang akan penulis angkat. Selain itu, penelitian dapat dijadikan referensi bagi penelitian sejenis.

2. Kegunaan Praktis

- a. Memberikan pengetahuan kepada masyarakat mengenai akibat hukum sehubungan dengan penerapan hukum pidana terhadap penjualan rokok pada anak dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014.
- b. Bagi peneliti sendiri untuk mengetahui dan menganalisis upaya pemberian efek jera bagi pelaku penjualan rokok pada anak berdasarkan Undang- Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak.
- c. Diharapkan memberikan masukan bagi pemerintah sehubungan dengan upaya-upaya apa saja untuk menanggulangi penjualan rokok pada anak dihubungkan dengan Undang- Undang Nomor 35 Tahun 2014.

E. Kerangka Pemikiran

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan, bahwa “Negara Indonesia merupakan negara hukum”. Konsekuensi dari bentuk negara hukum adalah pada penempatan hukum sebagai acuan tertinggi dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan (*supremacy of law*), yang artinya bahwa hukum haruslah dapat memangku setiap kepentingan orang dalam setiap bidang kehidupan. Sehingga, setiap tindakan haruslah memiliki legalitas dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari istilah “*rechtstaat*”. Istilah lain yang digunakan dalam hukum Indonesia adalah negara hukum, yang juga digunakan untuk tujuan “negara hukum”. Kata yang digunakan Notohamidjojo adalah “maka muncul pula kata negara hukum atau *rechtstaat*” (Notohamidjojo, 1970). Ketika kata "negara hukum yang demokratis" dihilangkan, istilah "legalstaat" menjadi yang paling penting dan krusial, menurut Djokosoetono (Wahyono, 1984).

Sementara itu Muhammad Yamin, menggunakan istilah "negara hukum" dan "pemerintahan hukum" secara bergantian, sesuai dengan interpretasi berikut: "Tidak ada negara polisi atau militer di Republik Indonesia; begitu pula negara bagian. hukum (*rechtsstaat*) ada di mana keadilan tertulis berlaku, juga tidak ada negara kekuasaan (*machtsstaat*) di mana angkatan bersenjata dan otoritas lainnya menjalankan otoritas atas pemerintah dan sistem peradilan yang sesuka hati (Yamin, 1982).

Paham negara hukum yang mempunyai legalitas, pemisahan (pembagian) kekuasaan, beserta kekuasaan kehakiman yang independen merupakan bagian dari "negara hukum". Untuk melarang pemerintah bertindak secara tidak rasional, sewenang-wenang dan menyalahgunakan kekuasaan. Pada perkembangan masa modern, konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu "*rechtsstaat*".

Ide negara hukum ini dibentuk oleh A.V. Dicey, seperti yang dijelaskan dalam bukunya "The Rule of Law" dalam tradisi Inggris-Amerika. Konsep "*rechtsstaat*", seperti yang didefinisikan oleh Julius Stahl, terdiri dari empat bagian dasar berikut:

1. Perlindungan hak asasi manusia
2. Pembagian kekuasaan
3. Pemerintahan berdasarkan undang undang
4. Peradilan tata usaha negara

A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah "*The Rule of Law*", yaitu :

1. Supremacy of Law
2. Equality Before The Law
3. Due Process of Law

Keempat prinsip "*Rechtstaat*" yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas pada pokoknya dapat disatukan dengan ketiga prinsip "*Rule of Law*" yang dikembangkan oleh A.V Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum modern di zaman sekarang. Menurut komisi ahli hukum internasional,

gagasan prinsip negara hukum harus dimasukkan ke dalam konsep independensi dan imparialitas pengadilan, yang semakin dipandang sebagai kebutuhan dalam setiap masyarakat demokratis. Menurut "*The International Commission of Jurists*," hal ini tertuang dari beberapa prinsip yang dianggap bagian penting dari negara hukum yaitu:

1. Negara harus patuh pada hukum.
2. Pemerintah menghormati hak-hak perseorangan.
3. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Menurut Profesor Utrecht, ada perbedaan antara negara hukum formal, yang juga dikenal sebagai negara hukum klasik, dan kondisi hukum material, yang juga dikenal sebagai negara hukum saat ini (Utrecht, 1962). Aturan dan peraturan yang telah dikodifikasi dalam bentuk tertulis menjadi fokus gagasan negara hukum. Negara hukum materiel, di sisi lain dapat dikatakan lebih *up to date* dan mencakup konsep keadilan di dalamnya.

Wolfgang Friedman di dalam bukunya "*Law In a Changing Society*", membedakan antara "*rule of law*" dalam arti formil yaitu dalam arti "*organized public power*", dan "*rule of law*" dalam arti materiel yaitu "*the rule of just law*". Dengan perbedaan ini, penulis menggaris bawahi bahwasanya pengertian negara hukum tidak menjamin keadilan substantif, lantaran karena persepsi masyarakat terhadap hukum yang dibentuk dengan ajaran pemahaman hukum formil serta ajaran konsepsi keadilan materiel. Sedangkan negara hukum yang maju, sebaliknya tidak selalu menjamin keadilan substantif jika hukum dipandang secara kaku dan sempit dalam arti batasan-batasan pejabat legislatif yang mempunyai rasa adil.

Bedasarkan uraian-uraian di atas, terdapat dua belas prinsip utama yang berlaku bagi negara hukum (*Rechtsstaat*) saat ini. Kedua belas prinsip utama tersebut merupakan pilar utama yang menompang berdirinya negara modern, sehingga dapat disebut negara hukum yang sebenarnya (The Rule of Law, atau *Rechtsstaat*).

Bedasarkan pemahaman tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak ada kaitannya dengan hukum. Kekuasaan yang tidak ada kaitannya dengan hukum disebut sebagai "*Blote Macht*" (Mulyosudarmo, 1990), sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum yang mana dipahami sebagai suatu kaidah – kaidah yang telah diakui serta di taaati oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh negara (Setiardja, Gunawan, 1990).

Wewenang dan kekuasaan adalah sinonim dalam hukum publik karena dalam hukum publik kekuasaan formal yang dimiliki eksekutif, legislatif, dan yudikatif identik dengan kewenangan yang dimilikinya dalam hukum publik. *De Staat In Beweging* artinya negara mampu berperan serta dan beroperasi, memiliki potensi untuk berprestasi dan berkinerja bagi rakyatnya selama bergerak. Kemampuan negara untuk maju dimungkinkan dengan adanya kekuasaan (*De Staat In Beweging*). Oleh karena itu negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang untuk mempengaruhi perilaku orang atau sekelompok orang untuk mempengaruhi perilaku orang atau sekelompok orang lain dengan cara

tertentu, dan perilaku ini sesuai dengan keinginan dan tujuan orang atau negara tersebut. Untuk menjalankan kekuasaan, diperlukan penguasa atau badan yang mengkonseptualisasikan negara sebagai seperangkat kedudukan (*Eem Ambten Complex*), di mana beberapa penguasa yang mensupport hak serta kewajiban khusus berbasis konstruksi menjadi subjek kewajiban.

Kekuasaan demikian memiliki dua dimensi, yaitu dimensi politik dan dimensi hukum, sedangkan kewenangan hanya berdimensi hukum semata. Maksudnya, kekuasaan itu dapat berasal dari konstitusi, juga dapat berasal dari luar konstitusi (*Inskonstitutional*), contohnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan sudah jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan kerap kali di sama ratakan dengan istilah wewenang, istilah wewenang difungsikan dalam bentuk kata benda dan kerap kali sering di sama ratakan dengan istilah "*Bevoegheid*" dalam hukum Belanda. Jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah "*Bevoegheid*". Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah "*Bevoegheid*" digunakan dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik. Terdapat perbedaan antara defenisi kewenangan dengan wewenang (Syafrudin, 2000).

Perbedaan antara kewenangan (*Autorirty, Gezag*) dengan wewenang (*Competence, Bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang dimaksud kekuasaan formal, kekuasaan yang berawal dari kekuasaan yang didasarkan oleh peraturan perundang-undang, sedangkan wewenang merupakan suatu "*Onderdeel*" (bagian) tertentu dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*Rechtsbe Voegdheaden*).

Wewenang ialah cakupan dari tindakan hukum publik, cakupan wewenang pemerintahan, tidak hanya perihal wewenang membuat keputusan pemerintah (*Bestuur*), melainkan perihal wewenang dalam pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang beserta pembagian wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diperoleh dari oleh peraturan perundang – undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum (Indroharto, 1994).

Perlindungan terhadap hak anak harus sejalan dengan fungsi hukum seperti sarana penyalur arah aktivitas manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan nasional. Perlindungan terhadap hak anak tidak boleh bertentangan dengan hukum yang berlaku pada umumnya, agar tetap tercipta masyarakat yang tertib sesuai dengan tujuan Negara hukum yaitu bahwa hukum harus selalu berada di depan. Perlindungan terhadap hak anak itu sendiri diatur di dalam Pasal 28B ayat (2) UUD 1945 Amandemen ke-4 yang tertulis sebagai berikut: “Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”.

Bedasarkan pengetahuan umum yang dikatakan dengan anak ialah seseorang yang di lahirkan dari ikatan biologis pria dan wanita. Sementara itu anak-anak atau *Juvenile* dapat diartikan sebagai seorang yang masih berada dibawah standart usia tertentu dan belum cakap serta belum menikah. (Nandas Sambas, 2013). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak, anak diartikan sebagai seorang yang belum berusia 18

(delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih di dalam kandungan.

Hak untuk hidup di lingkungan yang baik dan memperoleh kesehatan merupakan hak untuk setiap orang, khususnya dalam penelitian ini adalah anak. Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang dengan cara yang wajar. Oleh karena itu, setiap orang perlu menjamin perlindungan terhadap anak. Sehubungan dalam rangka meningkatkan perlindungan anak, maka anak berhak atas perlindungan terhadap lingkungan yang dapat membahayakan atau menghambat pertumbuhan dan perkembangannya. Seiring dengan berjalannya waktu, kepentingan-kepentingan pribadi di salah artikan hingga tidak lagi sinkron terhadap kondisi zaman yang menghormati asas-asas dan kaidah-kaidah yang berlaku. Salah satunya adalah perlindungan anak terhadap bahaya dari penyalahgunaan zat adiktif (rokok).

Masih banyaknya para penjual rokok yang membiarkan anak dalam penyalahgunaan zat adiktif merupakan permasalahan dalam penelitian ini. Padahal, perlu diketahui di dalam Undang-undang Perlindungan Anak terdapat larangan terhadap setiap orang termasuk penjual rokok dengan sengaja membiarkan anak sebagai korban penyalahgunaan zat adiktif. Pasal 76J ayat 2 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak tersebut tertulis: "Setiap orang dilarang dengan sengaja menempatkan, membiarkan, melibatkan, menyuruh melibatkan anak dalam penyalahgunaan, serta produksi dan distribusi alkohol dan zat adiktif lainnya." Kemudian dalam Pasal 89 ayat 2 tertulis: "Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76J ayat (2), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp

20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah) dan denda paling banyak Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).”

Melihat dari kedua pasal tersebut, terlihat jelas bahwa adanya penjual rokok yang membiarkan anak dalam penyalahgunaan zat adiktif merupakan suatu kepentingan pribadi yang melanggar adanya kaidah yang berlaku. Padahal, dalam hal ini penjual rokok dapat dikategorikan sebagai suatu tindakan dengan sengaja membiarkan, menempatkan, dan melibatkan anak dalam kondisi yang berbahaya bagi kesehatannya.

Hal tersebut terdapat unsur-unsur pidana serta pertanggungjawaban pidana sehingga, setiap orang dengan sengaja membiarkan anak menjadi korban penyalahgunaan zat adiktif dapat dipidana. Berdasarkan pemaparan di atas, yang dimaksud dengan zat adiktif adalah rokok. Dasar yuridisya adalah Pasal 113 ayat (2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Berdasarkan Pasal 113 ayat (2) bertulis: “Zat adiktif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cairan, dan gas yang bersifat adiktif yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya”.

Menurut PP Nomor 109 Tahun 2012 Pasal 1 ayat 3 tertulis: “Rokok adalah salah satu Produk Tembakau yang dimaksudkan untuk dibakar dan dihisap dan/atau dihirup asapnya, termasuk rokok kretek, rokok putih, cerutu atau bentuk lainnya yang dihasilkan dari tanaman *nicotiana tabacum*, *nicotiana rustica*, dan spesies lainnya atau sintetisnya yang asapnya mengandung nikotin dan tar, dengan atau tanpa bahan tambahan”.

Berdasarkan penjelasan dari pasal-pasal tersebut, penggunaan rokok dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya, khususnya anak. Tindakan merokok pada kalangan usia anak akan berpengaruh negatif lantaran dimana usia anak masih pada tahapan proses perkembangan. Berbagai dampak tidak baik yang disebabkan oleh rokok ini secara nyata dan tidak nyata dapat mengganggu perkembangan dan pertumbuhan pada anak. Perokok anak merupakan suatu bencana nasional di Negara Indonesia yang harus segera ditangani. Semakin meningkatnya jumlah perokok pada usia anak menjadi suatu keprihatinan tersendiri.

Menurut Barda Nawawi Arief, tiga persoalan hukum pidana yang paling mendesak (yaitu hukum pidana materiil) adalah sebagai berikut:

1. Perilaku seperti apa yang seharusnya dipidana;
2. Kondisi apa yang harus dipenuhi sebelum seseorang dapat dimintai pertanggungjawaban atau mempertanggungjawabkan seseorang melakukan perbuatan itu; dan
3. Sanksi (pidana) apa yang sepatasnya diterapkan pada orang tersebut.

Kebijakan hukum pidana adalah tentang mengendalikan dan menahan kekuasaan, baik wewenang masyarakat umum untuk bertindak dan berperilaku, maupun wewenang penguasa dalam menegakkan kewajiban mereka untuk memastikan bahwa masyarakat mengikuti dan mematuhi undang-undang yang telah ditetapkan. Terkait dengan sistem hukum Ada tiga tahapan hukum pidana, yang terangkum sebagai berikut (Arief,Nawawi, 2005):

- a. Tahap kebijakan formulatif;
- b. Tahap kebijakan yudikatif; dan

c. Tahap kebijakan eksekutif administratif.

Melihat pada tingkatan hukum pidana di atas, maka pengendalian kejahatan sering kali diarahkan pada bagaimana mencapai kesejahteraan masyarakat, seperti yang disebutkan oleh Barda Nawawi Arief bahwa :

“Kebijakan atau pencegahan kejahatan (criminal policy) pada dasarnya merupakan aspek yang melekat dalam upaya mempertahankan kesejahteraan masyarakat dan upaya mencapai kesejahteraan umum” (Arief, Nawawi, 2002).

Penanggulangan kejahatan dengan memakai (hukum) pidana merupakan upaya sangat lama, selama kehidupan manusia itu sendiri. Ada pula yang menyebutnya sebagai “*older philosophy of crime control*” (Mulyadi & Arief, Nawawi, 2010). Kebijakan hukum pidana terhadap penjualan rokok pada anak tidak terlepas dari tujuan negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Kebijakan hukum pidana ialah aspek yang seharusnya merupakan fokus ketertarikan kriminologi, sebab kriminologi merupakan pendalaman untuk memecahkan masalah dan menentukan faktor-faktor yang menimbulkan kejahatan. Kajian tentang kebijakan hukum pidana (*Penal Policy*) yang termasuk salah satu aspek dari ilmu hukum pidana.

Berdasarkan pada prinsip-prinsip yang terkandung dalam prinsip hukum, maka dapat dipahami bahwa apabila masih ada cara lain untuk diadakan, kebijakan ini disebut sebagai kebijakan “non-penal”. Salah satu jalur “non penal” untuk mengatasi masalah-masalah sosial adalah lewat “kebijakan sosial”

(*Social-Policy*) dengan cara pengendalian sosial (*Social-Control*). Kebijakan sosial pada hakikatnya adalah kebijakan atau upaya-upaya logis bertujuan mencapai kesejahteraan masyarakat, jadi sama dengan kebijakan atau perencanaan pembangunan nasional yang meliputi berbagai bagian yang cukup luas dari pembangunan. Sebaliknya apabila metode pengendalian lain (*Social-Control*), yaitu dengan metode menggunakan “Kebijakan Sosial” (*Social-Policy*) tidak dapat mengatasi tindak pidana, maka cara yang digunakan adalah melalui kebijakan “Penal” (Kebijakan Hukum Pidana) (Arief, Nawawi, 2005). Pada dasarnya kebijakan penal tersebut bertujuan supaya warga masyarakat mentaati hukum terhadap peraturan yang berlaku.

Roscoe Pound berpandangan bahwa hukum adalah lembaga terpenting dalam melaksanakan kontrol sosial. Pound berpandangan bahwa hukum sebagai proses rekayasa sosial (*social engineering*) (Anwar & Adang, 2000). Fungsi utama hukum adalah untuk melindungi kepentingan yang ada di dalam masyarakat. Supaya hukum dapat melakukan fungsinya itu, maka Pound membuat suatu daftar kepentingan. Teori Pound tentang kepentingan, ialah inti pengetahuan sosiologisnya. Dia menyatakan bahwa kepentingan adalah suatu kemauan atau keinginan yang ingin dipenuhi oleh setiap manusia, baik melalui individu, maupun hubungan antara individu atau melalui suatu kelompok. Menurut Roscoe Pound ada tiga bentuk kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum, yaitu terdiri dari:

- (1) kepentingan umum;
- (2) kepentingan masyarakat (sosial);
- (3) kepentingan pribadi (Salman & Susanto, F, 2004).

Kepentingan- kepentingan tersebut digolong-golongkan dengan maksud jika terjadi perselisihan antara kepentingan dalam proses pembangunan, khususnya dalam penelitian ini adalah antara kepentingan pribadi seorang penjual rokok dengan kepentingan masyarakatnya adalah anak sebagai korban penyalahgunaan zat adiktif (rokok), maka perlu diupayakan keseimbangan atau harmonisasi kepentingan. Dalam pertentangan kepentingan itu, hukum sebagai pelindung kepentingan masyarakat haruslah menegakan kepentingan yang lebih utama melalui penggunaan kekuasaan. Adanya penegakan kepentingan yang lebih utama maka, akan terjadi perubahan-perubahan sosial dan membawa kemajuan dalam masyarakat dan peradabannya.

Sehubungan dengan penerapan hukum pidana ini tidak terlepas dari upaya penegakan hukum itu sendiri. Penegakan hukum terhadap penjualan rokok pada anak terkait aturan mengenai perlindungan anak haruslah sesuai dengan yang telah diatur. Ruang lingkup dari istilah “penegak hukum” sangat luas sekali karena menyangkut mereka yang secara langsung dan tidak langsung berkecimpung di bidang penegakan hukum (Soerjono Soekanto, 2004).

Implementasi penegakan hukum Soerjono Soekanto mengatakan ada beberapa faktor yang mempengaruhi berlakunya hukum. Faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut (Soerjono Soekanto, 2004):

1. Faktor hukumnya sendiri.
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana dan fasilitas yang mendukung penegakkan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa

yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Lima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegak hukum, juga merupakan tolak ukur dari pada efektivitas penegakan hukum.

F. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Di dalam penulisan skripsi ini, penulis memakai pendekatan deskriptif-analitis serta preskriptif. Spesifikasi penelitian ini perlu dikemukakan dan dideskripsikan mengenai permasalahan yang akan dikaji dalam kaitannya terhadap teori-teori dan aturan perundang-undangan yang sah selanjutnya dianalisis, khususnya dalam penjualan rokok pada anak. Dengan penelitian ini memberikan gambaran segi hukum tentang kebijakan hukum pidana terhadap penjualan rokok pada anak serta upaya-upaya apa saja untuk menanggulangi penjualan rokok pada anak tersebut. Sedangkan metode preskriptif digunakan untuk mengarahkan bagaimana seharusnya kebijakan hukum pidana terhadap pelaku penjual rokok pada anak memberikan efek jera bagi pelaku berdasarkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.

2. Metode Pendekatan

Setiap ilmu memiliki ciri khasnya masing-masing, sehingga selalu ada perbedaan. Metode penelitian yang diterapkan pada ilmu pengetahuan senantiasa diselaraskan melalui ilmu pengetahuan induknya. Permasalahan utama yang terdapat dalam penelitian ini adalah pada implementasi kebijakan

hukum pidana terhadap pelaku penjualan rokok pada anak yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, maka metode pendekatannya menerapkan pendekatan yuridis-sosiologis. Pendekatan yuridis digunakan karena penulis menganalisa hukum yang berlaku pada saat ini dan dikaitkan dengan aturan perundang-undangan. Sosiologis digunakan penulis karena objek kajian penelitian ini juga suatu realita yang terjadi di Pekanbaru artinya penulis mencariu mengumpulkan data primer tentang realitas tersebut yaitu apakah kebijakan hukum pidana terhadap pelaku penjualan rokok pada anak yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan telah diimplementasikan dengan baik atau belum. Sosiologis juga digunakan karena penulis mengkaji faktor-faktor yang terdapat di dalam permasalahan peneliti.

3. Tahap Penelitian

a. Studi Kepustakaan (Library Research.)

Penulis dalam melaksanakan studi kepustakaan yaitu dengan upaya pengumpulan bahan sekunder, secara runtut dan sistematis, peneliti melaksanakan akumulasi dan penyajian bahan pustaka yang dipaparkan dalam penelitian ini, peneliti mengkaji data sekunder berupa :

- 1) Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang sifatnya mengikat sebagaimana dalam peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan penelitian ini meliputi: Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak, Undang-Undang Nomor 36 Tahun

2009 tentang Kesehatan, Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang pengamanan bahan yang mengandung zat adiktif berupa produk tembakau bagi kesehatan.

- 2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu memahami dan menganalisa bahan hukum primer, yang mana diperoleh melalui buku-buku, baik berupa teori hukum yang diterapkan, asas hukum dan jurnal penelitian yang sesuai dengan penelitian ini.
- 3) Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan arahan maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun hukum sekunder, seperti : bahan yang diperoleh dari Internet, Kamus, Ensiklopedia, Jurnal hukum dan sebagainya.

b. Studi Lapangan

Peneliti melakukan observasi serta melaksanakan tanya jawab (wawancara) melalui LPA (Lembaga Perlindungan Anak) kota Pekanbaru dan dinas kesehatan kota Pekanbaru. Penelitian dilaksanakan secara tatap muka terhadap pihak-pihak terkait. Dimana bertujuan untuk mendapatkan data yang bersifat primer guna memperkuat studi kepustakaan.

4. Teknik Pengumpulan Data

Studi dokumen (*literature*) dan studi lapangan adalah dua jenis prosedur pengumpulan data yang telah digunakan. Teknik pengumpulan data dalam penulisan ini adalah :

a. Studi Dokumen (*literature*)

Studi dokumen (*literature*) dapat diperoleh dengan menganalisis sumber bacaan, seperti *literature*, jurnal serta peraturan lainnya yang sesuai. Untuk mendapatkan pemahaman tentang apa yang sedang dibahas dalam penelitian ini, bahan bacaan tersebut berupa kepustakaan, buku-buku, jurnal, memo, serta perundang undangan yang sah digunakan untuk mendapatkan data sekunder mengenai akar masalah yang akan dikaji.

b. Studi Lapangan

Penulis menggunakan studi wawancara yaitu suatu langkah yang baik dalam mengumpulkan informasi karena memungkinkan peneliti untuk berbicara langsung dengan orang-orang yang memiliki kepentingan dalam masalah yang sedang peneliti kaji dalam skripsi ini serta memperoleh hasil yang relevan. Sehubungan penelitian peneliti tentang kebijakan hukum pidana terhadap penjualan rokok pada anak, peneliti melakukan wawancara tidak terstruktur dengan para pegawai LPA (Lembaga Perlindungan Anak) kota Pekanbaru. Dan juga melakukan wawancara terstruktur dengan Dinas Kesehatan kota Pekanbaru.

5. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data dengan 2 (dua) cara. Pertama, dalam penelitian sekunder alat yang digunakan daftar check list buku-buku, jurnal, perundang-undangan ataupun sumber pendukung yang berhubungan

dengan penelitian ini. Sedangkan pada penelitian primer mengingat penulis menggunakan wawancara yaitu pengumpulan data dengan melakukan dialog /percakapan (tanya jawab) secara langsung kepada responden, kemudian pada saat pelaksanaan penulis menggunakan alat pendukung pengumpulan data berupa daftar pertanyaan untuk wawancara dan daftar pertanyaan untuk kuisisioner serta pedoman wawancara dan pedoman pengisian kuisisioner. Dimana proses wawancara tersebut di rekam lewat perekam suara atau (*Voice Recorder*) agar dalam menganalisa data yang diperoleh akan lebih efektif.

6. Analisis Data

Analisis data sebagai proses setelah dilakukannya pengolahan data. Setelah didapatkan data-data yang diperlukan, maka dilakukan analisis secara metode yuridis-kualitatif yakni menghubungkan permasalahan yang dikemukakan dengan teori yang relevan sehingga data disusun secara sistematis, utuh, dan komprehensif dalam bentuk kalimat sebagai gambaran dari apa yang telah diteliti, guna menembukan jawaban, serta hal penting yang dibahas untuk mendapatkan suatu kesimpulan.

7. Lokasi Penelitian

Untuk membantu penelitian ini, penulis membatasi lokasi penelitian hanya pada yang terkait langsung dengan kebijakan legislatif yang telah diterapkan, serta yang terkait langsung dengan pelaksanaan dan penerapan undang-undang perlindungan anak yang dikeluarkan badan yudikatif, maka dari itu lokasi penelitian dipilih diantaranya :

a. Perpustakaan

- 1) Perpustakaan Saleh Adiwinata Fakultas Hukum Unpas Jl. Lengkong Dalam No.17, Cikawao, Kec. Lengkong, Kota Bandung, Jawa Barat 40251.
- 2) Perpustakaan Fakultas Hukum Univeritas Katolik Parahyangan Bandung Jl. Ciumbuleuit No.94, Hegarmanah, Kec. Cidadap, Kota Bandung, Jawa Barat 40141.
- 3) Perpustakaan Soeman HS Provinsi Riau Jl. Jend. Sudirman No.462, Jadirejo, Kec. Sukajadi, Kota Pekanbaru, Riau 2812.
- 4) Perpustakaan Universitas Lancang Kuning Jl.Umban Sari, Kec.Rumbai, Kota Pekanbaru, Riau 28266.

b. Dinas Kesehatan Kota Pekanbaru Jl. Melur No.103, Padang Bulan, Kec. Senapelan, Kota Pekanbaru, Riau 28156.

c. Warung penjual rokok.

d. LPA (Lembaga Perlindungan Anak) Kota Pekanbaru Jl. Semangka No.5, Kp. Tengah, Kec. Sukajadi, Kota Pekanbaru, Riau 28121.