



Transdisciplinary
Institute



POLICY BRIEF

PP 28/2024: ATURAN SUDAH KUAT, PENEGAKAN DI TITIK JUAL MASIH LEMAH

Dampak Implementasi Larangan Penjualan Rokok kepada Ibu Hamil dan Anak/Remaja di Bawah 21 Tahun: Bukti dari Susenas 2019–2025 dan Suara Publik TikTok 2026

Disusun oleh:

Muhammad Abdul Rohman

Transdisciplinary Institute

Dendy Herdianto

Sekolah Stata

Nurfala Safitri

Transdisciplinary Institute

Muhammad Irsyad Hawari

Transdisciplinary Institute

Idzhar Elna Albarizq

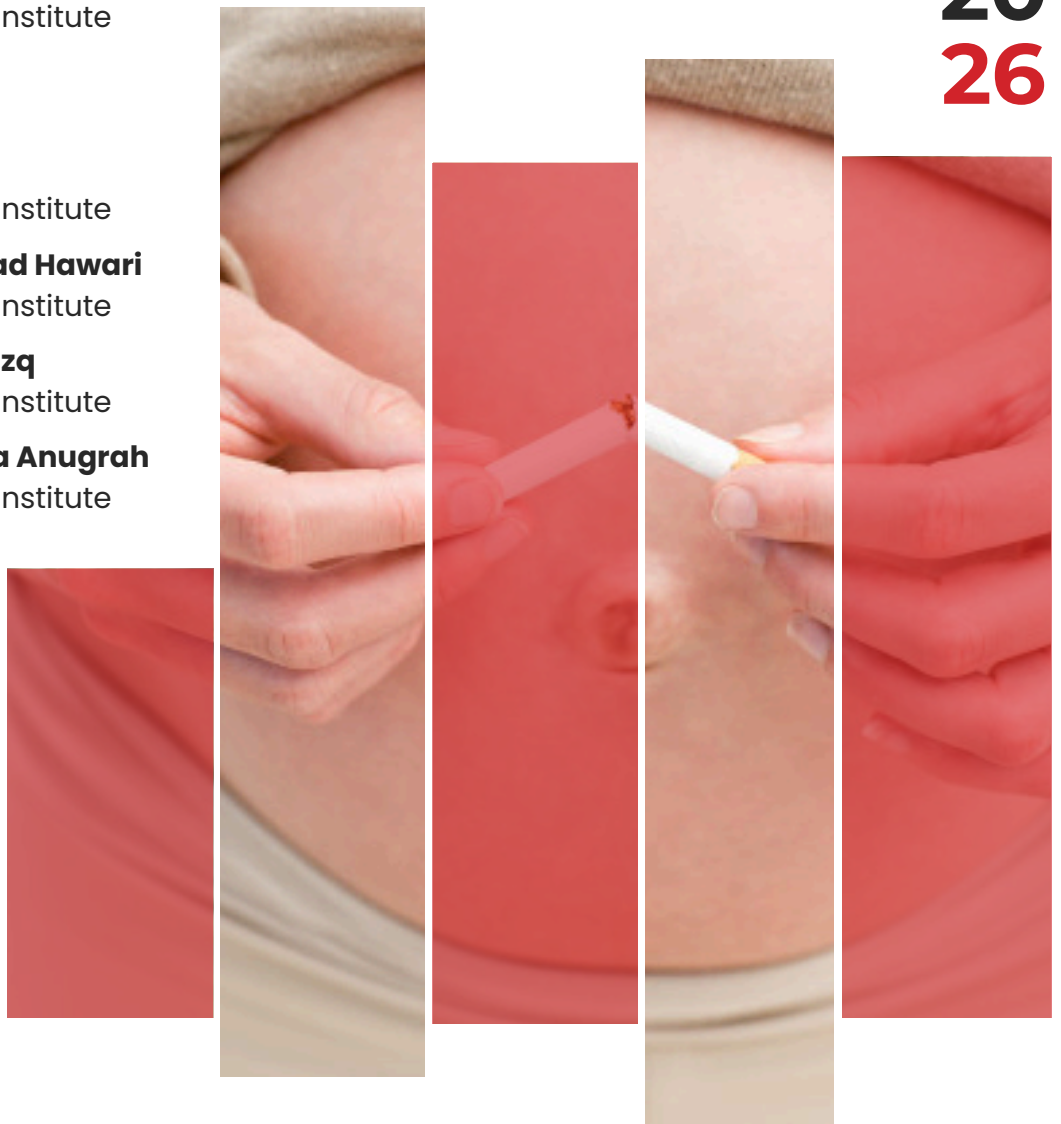
Transdisciplinary Institute

Muhammad Yuka Anugrah

Transdisciplinary Institute

AGUSTUS

20
26



RINGKASAN EKSEKUTIF

Lebih dari setahun sejak Pasal 434 PP 28/2024 melarang penjualan produk tembakau dan rokok elektronik kepada anak/remaja di bawah 21 tahun dan ibu hamil, kajian gabungan data survei nasional Susenas (2019–2025) dan analisis komentar publik TikTok (2026) menemukan: **dampak aturan terhadap perilaku merokok riil belum terlihat signifikan secara statistik dan jumlah perokok di kedua kelompok justru naik, bukan turun.**

Prevalensi merokok anak/remaja (15–20 th) naik dari titik terendah 3,16 juta orang (2022) menjadi 3,46 juta orang (2025); perokok ibu hamil naik dari 9.864 (2019) menjadi 15.635 orang (2025), atau +58%. Pemakaian rokok elektrik pada anak/remaja naik secara signifikan ($p=0,002$), mengindikasikan sebagian beralih ke rokok elektrik seiring rokok konvensional makin dilarang.

Data komentar publik TikTok menjelaskan sebab di balik angka yang “belum signifikan” itu: 66,9% publik menyatakan sikap menolak rokok pada ibu hamil, tetapi 69,8% dari mereka yang bicara soal kebiasaan pribadinya mengaku masih merokok. **Kesenjangan ini adalah bukti langsung bahwa perilaku merokok riil kemungkinan ditutupi saat disurvei, sehingga dampak sebenarnya diperkirakan lebih besar dari yang terukur.**

Akar masalahnya bukan pada kekuatan hukum aturan (Pasal 434 berlaku seketika tanpa masa transisi), melainkan pada penegakan di titik jual yang belum konsisten di lapangan.

Kajian ini merekomendasikan Kementerian Kesehatan, Bappenas, BPOM, Kementerian Dalam Negeri, dan pemerintah daerah untuk **memperkuat pengawasan titik jual, memperketat aturan rokok elektrik, dan melembagakan evaluasi tahunan gabungan (kuantitatif dan kualitatif)** sesuai mandat Pasal 461(1)(d) PP 28/2024.

Pendahuluan

Indonesia menghadapi salah satu beban kesehatan masyarakat terkait rokok tertinggi di dunia. Lebih dari 50% ibu hamil terpapar asap rokok setiap hari, dengan paparan asap rokok pasif (SHS) rumah tangga mencapai 78,4%; paparan ini terasosiasi dengan penurunan berat lahir rata-rata 71,6 gram dan kenaikan risiko berat badan lahir rendah (BBLR) sebesar 16%. Di sisi lain, prevalensi merokok usia 10–18 tahun tercatat 7,4% pada 2023 — lebih tinggi dari baseline 2013 (7,2%) dan jauh dari target RPJMN 2025–2029 sebesar 8,4% pada 2029 untuk kelompok usia 10–21 tahun. Penggunaan rokok elektrik pada anak juga naik dua kali lipat, dari 0,06% (2018) menjadi 0,13% (2023).



Menjawab urgensi ini, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 28 Tahun 2024 – ditandatangani dan diundangkan 26 Juli 2024 – secara eksplisit melindungi dua kelompok rentan ini. Pasal 434 ayat (1) huruf b melarang penjualan produk tembakau dan rokok elektronik kepada siapa pun di bawah usia 21 tahun dan perempuan hamil, diperkuat dengan larangan jual eceran per batang dan radius 200 meter dari sekolah, tujuh tatanan Kawasan Tanpa Rokok (Pasal 442), label wajib larangan jual (Pasal 441/448), serta larangan iklan yang menyasar anak dan ibu hamil. Berbeda dengan PP 109/2012 yang digantikannya, Pasal 434 berlaku seketika – tanpa masa transisi dua tahun sebagaimana diatur Pasal 1157 untuk ketentuan lain.

Lebih dari satu tahun sejak berlaku, laporan dan reaksi publik di sosial media terus muncul: ibu hamil masih terpapar dan merokok, anak-anak masih mudah membeli rokok maupun vape. Untuk menjawab apakah larangan ini benar-benar mengubah perilaku riil – bukan sekadar berlaku normatif di atas kertas – kajian ini memadukan dua sumber data yang saling melengkapi:

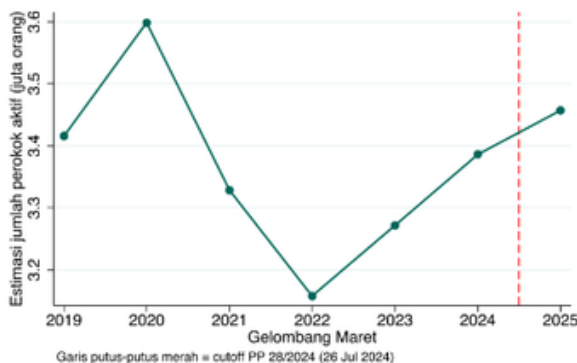
- (1) analisis statistik data survei nasional Susenas Maret 2019–2025 (metode difference-in-differences, membandingkan kelompok yang disasar aturan dengan kelompok pembanding, sebelum dan sesudah 26 Juli 2024); dan
- (2) analisis isi 1.207 komentar publik pada tujuh video TikTok bertema rokok-ibu hamil dan penjualan rokok/vape ke anak, dikumpulkan Agustus 2026.

Data resmi memberi skala dan arah dampak secara nasional; suara publik memberi penjelasan atas apa yang tidak terlihat di angka.

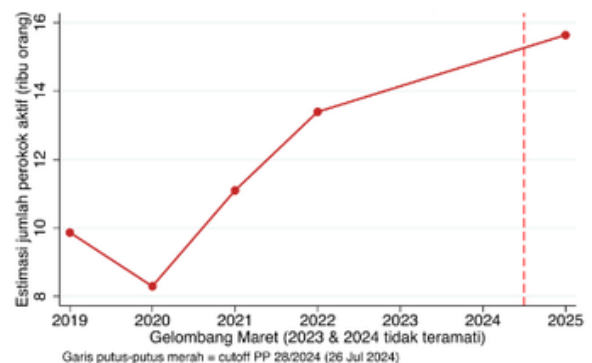
Deskripsi Masalah

Hasil kuantitatif: dampak belum signifikan, tetapi arahnya tidak membaik

Estimasi dampak aturan (koefisien interaksi kelompok disasar × periode sesudah) terhadap kebiasaan merokok tembakau tercatat +0,44 hingga +0,51 poin persentase pada anak/remaja dan +0,50 poin persentase pada ibu hamil dalam delapan bulan pertama sejak berlaku – keduanya belum signifikan secara statistik ($p > 0,10$), dan arahnya justru sedikit naik, bukan turun tajam seperti yang diharapkan. Sebaliknya, dampak pada penggunaan rokok elektrik oleh anak/remaja signifikan naik (+0,29 poin persentase, $p = 0,002$). Secara jumlah absolut, perokok anak/remaja usia 15–20 tahun naik tiga tahun berturut-turut dari titik terendah 3,16 juta (2022) menjadi 3,46 juta (2025); perokok ibu hamil naik dari 9.864 orang (2019) menjadi 15.635 orang (2025), atau naik 58%.



Gambar 1. Tren Jumlah Perokok Aktif, Usia 15–20 Tahun



Gambar 2. Tren Jumlah Perokok Aktif, Perempuan Hamil



	Anak/Remaja (Dasar)	Anak/Remaja (+Faktor Lain)	Ibu Hamil (Dasar)	Proksi Melahirkan	Anak/Remaja (E-cig)
Dampak Aturan (β_3)	0,0051	0,0044	0,0050	0,0006	0,0029***
Std. Error (per provinsi)	(0,0034)	(0,0030)	(0,0036)	(0,0013)	(0,0008)
p-value	0,146	0,153	>0,10	0,619	0,002
Jumlah data (N)	1.409.160	1.409.160	1.138.094	1.548.731	1.188.270

Tabel 1. Hasil estimasi difference-in-differences (DiD) dampak Pasal 434 PP 28/2024, dengan efek tetap provinsi dan gelombang survei, pembobotan sampel resmi BPS. *** signifikan pada $\alpha=1\%$. Sumber: Susenas Maret 2019–2025, diolah.

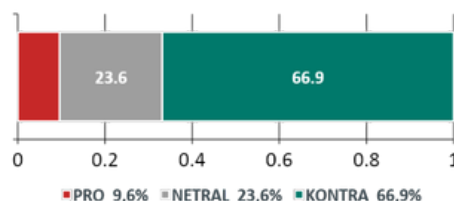
Hasil kualitatif: kesenjangan antara sikap dan perilaku menjelaskan mengapa dampak belum terlihat di angka

Dari 658 komentar publik umum pada konten rokok dan ibu hamil, 66,9% menunjukkan sikap menolak/sadar bahaya rokok bagi ibu hamil – menandakan sisi edukasi PP 28/2024 mulai terserap secara wacana. Namun dari 86 komentar yang secara spesifik merupakan testimoni pribadi kebiasaan merokok, 69,8% mengaku masih aktif merokok saat hamil. Kesenjangan tajam 9,6% berbanding 69,8% ini adalah bukti langsung bahwa perilaku merokok riil cenderung ditutupi saat pengakuan resmi (misalnya saat disurvei) – dugaan yang selama ini hanya bisa diasumsikan dalam kajian angka, kini terkonfirmasi oleh data lapangan. Ini berarti dampak sebenarnya dari PP 28/2024 kemungkinan lebih besar dari yang terukur secara statistik, bukan nol.

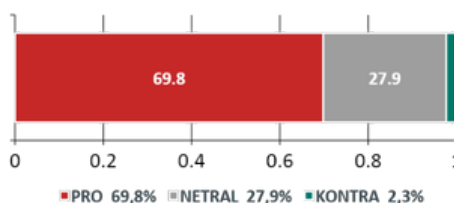
Untuk kelompok anak, dari 549 komentar seputar penjualan rokok/vape ke anak di bawah umur, 51,0% mengindikasikan rokok dan vape masih mudah diakses dan dinormalisasi – harga terjangkau, dibeli orang dewasa, dan dijual bebas di sekitar lingkungan sekolah. Titik lemahnya konsisten di kedua metode: bukan kurangnya informasi atau kesadaran, melainkan penegakan larangan jual di lapangan.

Bukti dari daerah percontohan mengonfirmasi pola ini

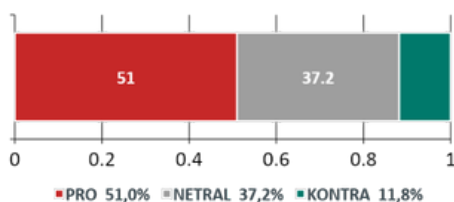
Evaluasi di 11 kabupaten/kota percontohan menunjukkan baru 5 daerah yang telah mengesahkan aturan batas usia di bawah 21 tahun dan 9 daerah yang melarang penjualan kepada ibu hamil dalam regulasi daerah, dengan implementasi teknis yang bervariasi. Sidak gabungan Satpol PP–TNI–Polri dengan denda administratif dan display ban di ritel modern telah diterapkan di sejumlah lokasi, namun evaluasi lapangan tetap mengonfirmasi pelanggaran nyata penjualan dan iklan rokok dalam radius kurang dari 200 meter dari sekolah, dengan penindakan yang belum maksimal.



Gambar 3. Proporsi klasifikasi dari 658 komentar publik umum pada konten rokok & ibu hamil



Gambar 4. Proporsi klasifikasi dari 86 komentar testimoni pribadi kebiasaan merokok ibu hamil



Gambar 5. Proporsi klasifikasi dari 549 komentar pada konten penjualan rokok/vape ke anak.



Metodologi & Kerangka Kebijakan yang Disasar

Analisis kuantitatif menggunakan desain difference-in-differences pada data Susenas Maret 2019–2025 (BPS), membandingkan kelompok yang disasar aturan (usia 15–20 tahun; ibu hamil) dengan kelompok pembanding, sebelum dan sesudah 26 Juli 2024, dengan efek tetap provinsi dan gelombang survei serta pembobotan sampel resmi BPS. Hasil diuji ulang melalui uji tren waktu, uji tanggal palsu, uji kelompok usia palsu, dan metode Callaway & Sant'Anna (2021). Analisis kualitatif mengklasifikasikan 1.207 komentar publik dari tujuh video TikTok (Agustus 2026) ke dalam kategori pro/normalisasi, kontra/menolak, dan netral, dengan fokus pada perilaku aktual, bukan sekadar sikap terhadap isu. Kedua metode memiliki keterbatasan yang saling melengkapi: data survei berisiko bias pelaporan sosial, sementara data TikTok bukan sampel acak dan berskala terbatas, sehingga temuan dibaca sebagai satu kesimpulan gabungan, bukan dua argumen yang berdiri sendiri.

Adapun kebijakan yang disasar dalam kertas kebijakan ini meliputi:

- Pasal 434 ayat (1) huruf b PP 28/2024 — larangan penjualan produk tembakau dan rokok elektronik kepada individu di bawah 21 tahun dan perempuan hamil; berlaku seketika sejak 26 Juli 2024, tanpa masa transisi;
- Pasal 442 — tujuh tatanan Kawasan Tanpa Rokok;
- Pasal 441 dan 448 — kewajiban label “dilarang menjual...” di titik jual;
- Pasal 429 ayat (5)–(6) — pengaturan khusus rokok elektrik;
- Pasal 461 ayat (1) huruf d — mandat evaluasi kebijakan secara berkala;

Rekomendasi Kebijakan

Prioritas 1 – Perkuat Pengawasan dan Penegakan di Titik Jual

Kedua metode kajian menunjukkan hal yang sama: masalahnya bukan pada kekuatan hukum Pasal 434, melainkan penegakannya di lapangan. Kementerian Dalam Negeri dan pemerintah daerah perlu mempercepat replikasi model sidak gabungan Satpol PP–TNI–Polri dengan denda administratif dan display ban di ritel modern, sebagaimana telah dirintis di sejumlah daerah percontohan, sebelum masa transisi kewajiban label berakhir pada 2026.

Prioritas 2 – Perketat Pengawasan Rokok Elektrik Sejak Dini

Kenaikan signifikan pemakaian rokok elektrik pada anak/remaja mengindikasikan potensi migrasi ke rokok elektrik seiring rokok konvensional makin dilarang. BPOM dan Kementerian Kesehatan perlu memperkuat implementasi Pasal 429 ayat (5)–(6) agar rokok elektrik tidak menjadi jalur kecanduan baru bagi kelompok yang seharusnya dilindungi.



Rekomendasi Pendukung

- Lembagakan evaluasi tahunan gabungan (kuantitatif Susenas dan kualitatif media sosial) sesuai mandat Pasal 461(1)(d), dirancang sejak awal sebagai satu desain riset berkelanjutan, bukan dua studi terpisah yang kebetulan hasilnya sejalan;
- Sesuaikan porsi pengawasan kota vs desa: dampak kajian angka paling terasa di wilayah perdesaan;
- Pertimbangkan pemulihan pertanyaan “sedang hamil” sebagai pertanyaan tersendiri dalam kuesioner Susenas, untuk memperbaiki kualitas data pemantauan kelompok ibu hamil ke depan.

Rekomendasi ini ditujukan kepada Kementerian Kesehatan, Bappenas, Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM), Kementerian Dalam Negeri, Badan Pusat Statistik, dan pemerintah kabupaten/kota sebagai pelaksana pengawasan titik jual di lapangan.

Referensi Utama

- Badan Pusat Statistik. *Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas)*, Maret 2019–2025.
- Kementerian Kesehatan RI. *Survei Kesehatan Indonesia (SKI) 2023*; Riskesdas 2018.
- Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional. *Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia (SDKI) 2012/2017*.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2024 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan.
- RPJMN 2025–2029.
- Callaway, B. & Sant’Anna, P. H. C. (2021). *Difference-in-Differences with Multiple Time Periods*. *Journal of Econometrics*.
- *Kajian Gabungan PP 28/2024: Data Susenas (2019–2025) dan Analisis Komentar Publik TikTok (2026)*, disusun oleh Muhammad Abdul Rohman, Dendy Herdianto, Nurfala Safitri, Muhammad Irsyad Hawari, Idzhar Elna Arbarizq, dan Muhammad Yuka Anugrah.