



Kegagalan sistem perpajakan dalam menekan peredaran rokok ilegal di Indonesia

Muhammad Saukhan Aulana, Aulia Salsabila*, Farantika Dwi Hardini, Azahra Wulandari Aji, Aditya Amarta Putra

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, S1 Hukum, Universitas Tidar,
Jl. Barito 1 No. 2, Kedungsari, Magelang Utara, Kota Magelang, Jawa Tengah 56114, Indonesia

*Korespondensi: aulliasalsaa@gmail.com

Article history:

Received: 12/12/2024
Revised: 07/01/2025
Accepted: 17/01/2025
Published: 28/02/2025

Keywords: Fiscal reform,
Illegal cigarette, Tax gap,
Taxation, Tobacco excise

Abstract

The circulation of illegal cigarettes in Indonesia is a form of failure in the taxation system, particularly in the management and supervision of tobacco excise. This journal highlights how the complexity of the excise tariff structure, the low fiscal compliance of industry players, and the lack of data integration and digitalisation in tax administration are the main factors causing the widespread practice of illegal cigarettes. The inefficiency of the tax system has created loopholes that are exploited for excise evasion and embezzlement, which has a direct impact on the formation of the tax gap between the potential and realisation of state revenue. Using an empirical juridical approach, this study reveals that the main solution is not solely in the law enforcement aspect, but rather in the need to reform the excise tariff structure, simplify fiscal regulations, increase tax literacy, and optimise technology in supervision. Reorganising the tobacco taxation system is a strategic key to improving fiscal effectiveness and reducing the circulation of illegal products in a sustainable manner.

Kata Kunci: Reformasi fiskal,
Rokok ilegal, Kesenjangan
pajak, Perpajakan, Cukai hasil
tembakau

Abstrak

Peredaran rokok ilegal di Indonesia merupakan bentuk kegagalan dalam sistem perpajakan, khususnya dalam pengelolaan dan pengawasan cukai hasil tembakau. Jurnal ini menyoroti bahwa kompleksitas struktur tarif cukai, rendahnya kepatuhan fiskal pelaku industri, serta kurangnya integrasi data dan digitalisasi dalam administrasi perpajakan merupakan faktor utama yang menyebabkan maraknya praktik rokok ilegal. Inefisiensi sistem perpajakan telah menciptakan celah yang dimanfaatkan untuk penghindaran dan penggelapan cukai, yang berdampak langsung pada terbentuknya tax gap antara potensi dan realisasi penerimaan negara. Dengan pendekatan yuridis empiris, studi ini mengungkapkan bahwa solusi utama tidak semata-mata terletak pada aspek penegakan hukum, melainkan pada perlunya reformasi struktur tarif cukai, penyederhanaan regulasi fiskal, peningkatan literasi pajak, dan optimalisasi teknologi dalam pengawasan. Penataan kembali sistem perpajakan tembakau merupakan kunci strategis untuk meningkatkan efektivitas fiskal dan mengurangi peredaran produk ilegal secara berkelanjutan.

Kegagalan sistem perpajakan dalam menekan peredaran rokok ilegal di Indonesia

Muhammad Saukhan Aulana, Aulia Salsabila, Farantika Dwi Hardini, Azahra Wulandari Aji, Aditya Amarta Putra*

PENDAHULUAN

Pajak adalah sumber kehidupan negara mana pun, menyediakan dana yang diperlukan bagi pemerintah untuk memberikan layanan publik, berinvestasi dalam infrastruktur, dan mendorong pertumbuhan ekonomi (Musgrave R. A. & Musgrave P. B., 1989). Di Indonesia, pajak memainkan peran penting dalam mencapai tujuan ini, sebagaimana dibuktikan oleh dampak positifnya terhadap PDB, pembiayaan layanan publik penting, dan kontribusinya terhadap tujuan pembangunan jangka panjang. Namun, tantangan seperti penggelapan pajak dan inefisiensi dalam pengumpulan pajak harus diatasi untuk memastikan bahwa Indonesia dapat sepenuhnya memanfaatkan potensi sistem pajaknya. Dengan mengoptimalkan pendapatan pajak, pemerintah dapat menciptakan masyarakat yang lebih sejahtera dan adil, membuka jalan bagi Indonesia Emas 2045.

Cukai tembakau memainkan peran penting dalam anggaran negara Indonesia, berkontribusi signifikan terhadap pendapatan nasional (Santoso D. B. & Erlando A., 2020). Kenaikan tahunan tarif cukai tembakau sejalan dengan tujuan ganda untuk memaksimalkan pendapatan negara dan mengurangi konsumsi rokok. Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DGCE) mengidentifikasi cukai tembakau sebagai kontributor pendapatan terbesar, menyoroti pentingnya penegakan hukum yang efektif dalam mengelola produk tembakau ilegal. Alokasi dana bagi hasil cukai tembakau semakin menggarisbawahi signifikansinya, karena dana ini mendukung berbagai program, termasuk perbaikan sektor kesehatan dan pemulihan ekonomi di daerah penghasil tembakau. Fungsi ganda pajak cukai berfungsi baik sebagai sumber pendapatan pemerintah yang signifikan dan sebagai alat regulasi untuk mengontrol konsumsi barang-barang tertentu. Peran multifaset ini terbukti dalam berbagai konteks, di mana pajak cukai diterapkan secara strategis untuk mencapai tujuan fiskal dan terkait kesehatan. Pajak cukai berkontribusi secara substansif terhadap pendapatan negara, seringkali menyumbang sebagian besar dari total pendapatan pajak. Misalnya, di Rusia, pajak cukai membentuk lebih dari 80% dari pembebasan pajak, menyoroti pentingnya pajak dalam kebijakan fiskal. Di Indonesia, perluasan bea cukai untuk minuman berkarbonasi bertujuan untuk meningkatkan pendapatan sekaligus mengatasi masalah kesehatan masyarakat, menunjukkan manfaat finansial dari pajak cukai. Pajak cukai dirancang untuk mengatur konsumsi barang yang dianggap berbahaya, seperti tembakau dan alkohol. Pajak-pajak ini tidak hanya menghasilkan pendapatan tetapi juga mencegah konsumsi berlebihan dengan menaikkan harga. Upaya pemerintah Indonesia untuk merevisi Undang-Undang Cukai mencerminkan komitmen untuk mengendalikan distribusi dan konsumsi produk yang berdampak negatif terhadap kesehatan dan lingkungan. Sementara pajak cukai efektif dalam menghasilkan pendapatan dan mengendalikan konsumsi, beberapa berpendapat bahwa mereka dapat secara tidak proporsional mempengaruhi konsumen berpenghasilan rendah, meningkatkan kekhawatiran tentang kesetaraan dalam perpajakan. Perspektif ini menunjukkan perlunya pertimbangan yang cermat terhadap implikasi sosial yang lebih luas dari kebijakan cukai.

Sistem tarif cukai rokok di Indonesia dicirikan oleh struktur multi-tier yang bervariasi berdasarkan jenis, harga, dan volume produksi. Kompleksitas ini bertujuan untuk mengoptimalkan pendapatan sambil mengatasi masalah kesehatan masyarakat. Namun, hal itu telah menyebabkan konsekuensi yang tidak diinginkan, seperti proliferasi merek rokok murah, yang merusak tujuan kesehatan. Bagian berikut merinci struktur, tujuan, dan tantangan sistem ini: (a). Sistem Multi-Tiered System, yakni pajak cukai rokok dikategorikan ke dalam beberapa tingkatan berdasarkan skala produksi, memungkinkan produsen untuk mengeksploitasi kurung pajak yang lebih rendah dengan menciptakan merek baru yang lebih murah (Sarjana & Adrison, 2024), (b) Variabilitas Harga, yakni sistem menghasilkan variabilitas harga yang signifikan, karena perusahaan dapat menyerap kenaikan pajak daripada meneruskannya kepada konsumen, menjaga keterjangkauan (Kusuma & Adrison, 2024).

Tujuan fiskal yaitu untuk menghasilkan pendapatan yang besar bagi pemerintah, karena cukai tembakau berkontribusi signifikan terhadap pendapatan nasional. Kebijakan ini bertujuan untuk mengurangi konsumsi tembakau melalui pajak yang lebih tinggi, selaras dengan rekomendasi kesehatan global. Beberapa berpendapat bahwa sistem pajak cukai yang lebih mudah dapat meningkatkan pengumpulan pendapatan dan hasil kesehatan masyarakat, menunjukkan perlunya penyempurnaan kebijakan agar lebih selaras dengan tujuan yang dimaksudkan.

Masalah sirkulasi rokok ilegal diperburuk oleh celah sistemik dalam pengawasan cukai dan ketidakpatuhan di antara operator bisnis. Sistem perpajakan saat ini, meskipun ditujukan untuk mengurangi konsumsi tembakau, belum secara efektif mengekang praktik ilegal, yang memerlukan

reformasi mendesak. Studi menunjukkan bahwa meskipun tarif cukai meningkat, penegakan peraturan tetap tidak memadai, yang mengarah pada penjualan rokok ilegal yang terus-menerus (Narasara & Widyawati, 2023). Anggaran dan sumber daya manusia yang tidak mencukupi untuk Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC) menghambat pemantauan dan pengendalian yang efektif terhadap produk tembakau ilegal.

Tulisan ini disusun dengan tujuan utama untuk mengkaji secara kritis dinamika permasalahan perpajakan yang menjadi salah satu faktor penyebab utama meluasnya praktik peredaran rokok ilegal di Indonesia. Rokok ilegal bukan semata-mata permasalahan hukum atau kriminalitas sempit, melainkan manifestasi dari kegagalan sistem fiskal khususnya dalam aspek pengenaan dan pengawasan cukai tembakau. Dengan demikian, pendekatan yang berbasis perpajakan menjadi sangat relevan dan mendesak.

KAJIAN LITERATUR/PENGEMBANGAN HIPOTESIS

Dalam konteks perpajakan, efektivitas pemungutan cukai terhadap produk hasil tembakau sangat ditentukan oleh kepatuhan fiskal pelaku usaha serta kinerja aparat penegak hukum dalam mengawasi pelaksanaan regulasi cukai. Cukai, sebagai pajak tidak langsung, memiliki dua fungsi utama fiskal dan regulatif. Fungsi fiskal ditujukan untuk mengoptimalkan penerimaan negara, sementara fungsi regulatif berperan dalam mengendalikan konsumsi barang yang berdampak negatif, seperti rokok.

Namun demikian, fenomena tingginya peredaran rokok ilegal di Indonesia mengindikasikan terjadinya *tax gap*, yakni selisih antara potensi penerimaan cukai hasil tembakau yang seharusnya dapat dipungut dengan realisasi penerimaan aktual (Nur Azizah E. & Subur Purwana A., 2021). *Tax gap* ini terjadi akibat praktik penghindaran dan penggelapan pajak oleh produsen dan distributor rokok ilegal, yang tidak melunasi cukai sebagaimana diwajibkan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai.

Permasalahan ini diperburuk oleh lemahnya kapasitas administrasi perpajakan dalam menjalankan fungsi pengawasan, termasuk kurangnya integrasi data antarinstansi, keterbatasan sumber daya manusia, serta minimnya penggunaan teknologi pengawasan berbasis digital (Susanto E., Sinaulan R. L. & Khalimi K., 2021). Di sisi lain, desain struktur tarif cukai rokok yang kompleks dan bertingkat justru memberikan celah bagi pelaku usaha untuk melakukan *tax planning* agresif yang mendekati pelanggaran hukum. Berdasarkan kerangka teoritis tersebut, hipotesis dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

Hipotesis:

Kegagalan sistem perpajakan dalam meminimalkan *tax gap*, yang ditandai dengan lemahnya pengawasan cukai dan rendahnya kepatuhan fiskal, merupakan faktor utama yang mendorong maraknya peredaran rokok ilegal di Indonesia.

Hipotesis ini menekankan bahwa kelemahan struktur dan administrasi perpajakan, bukan semata-mata faktor ekonomi konsumen, merupakan determinan utama dalam menjelaskan mengapa industri rokok ilegal masih tetap eksis dan berkembang. Dengan demikian, solusi yang ditawarkan seharusnya berfokus pada reformasi sistem pengawasan cukai, penyederhanaan tarif cukai, serta peningkatan kepatuhan wajib pajak melalui pendekatan represif dan edukatif secara simultan.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris dengan fokus utama pada aspek perpajakan dalam konteks peredaran rokok ilegal di Indonesia. Pendekatan yuridis empiris dipilih karena memungkinkan peneliti untuk menganalisis bagaimana ketentuan hukum perpajakan, khususnya terkait cukai hasil tembakau, diterapkan dalam praktik, serta bagaimana efektivitasnya dalam menanggulangi pelanggaran yang merugikan penerimaan negara. Aspek perpajakan yang menjadi perhatian utama dalam penelitian ini mencakup kepatuhan fiskal wajib cukai, efektivitas pengawasan oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC), serta dampak fiskal dari maraknya perdagangan rokok ilegal terhadap potensi penerimaan cukai.

Data yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari sumber sekunder, antara lain peraturan perundang-undangan perpajakan, laporan resmi dari Kementerian Keuangan dan DJBC, publikasi akademik, serta artikel ilmiah dan berita aktual terkait pelanggaran cukai. Penelitian ini secara khusus menyoroti bagaimana kebijakan tarif cukai, kompleksitas struktur tarif bertingkat, serta pelaksanaan pengawasan perpajakan berdampak terhadap perilaku pelaku usaha, baik legal maupun ilegal. Dalam praktiknya,

Kegagalan sistem perpajakan dalam menekan peredaran rokok ilegal di Indonesia

Muhammad Saukhan Aulana, Aulia Salsabila, Farantika Dwi Hardini, Azahra Wulandari Aji, Aditya Amarta Putra*

lemahnya pengawasan dan sanksi yang tidak menimbulkan efek jera telah mendorong pelaku usaha, terutama dari sektor informal dan skala kecil, untuk menghindari kewajiban perpajakan dengan cara tidak melunasi cukai, menggunakan pita cukai palsu atau bekas, hingga mendistribusikan rokok tanpa pita cukai sama sekali.

Teknik analisis yang digunakan bersifat deskriptif kualitatif dengan pendekatan interpretatif terhadap data hukum dan statistik fiskal. Peneliti melakukan interpretasi terhadap data-data tersebut guna menemukan pola hubungan antara lemahnya penegakan hukum perpajakan dengan tingginya tax gap dari sektor hasil tembakau. Penelitian ini juga mempertimbangkan variabel sosio-ekonomi, seperti keterbatasan akses produsen kecil terhadap sistem perpajakan yang kompleks, serta rendahnya literasi fiskal dan kesadaran hukum di kalangan pelaku industri rokok tradisional. Dengan pendekatan ini, diharapkan dapat teridentifikasi secara empiris faktor-faktor yang menyebabkan kegagalan sistem perpajakan dalam menekan peredaran rokok ilegal dan memberikan rekomendasi konkret bagi perbaikan.

HASIL

Rokok ilegal yang tidak memenuhi ketentuan perpajakan dan regulasi yang berlaku telah menjadi masalah serius yang berdampak pada pendapatan negara dan kesehatan masyarakat. Menurut penelitian, peredaran rokok ilegal di Indonesia masih tinggi, yang menunjukkan bahwa upaya penegakan hukum yang ada belum sepenuhnya efektif. Penyebaran rokok ilegal di Indonesia merupakan isu yang kompleks dan memerlukan perhatian serius dari berbagai pihak. Dalam beberapa tahun terakhir, peredaran rokok ilegal mengalami peningkatan yang signifikan, dipicu oleh berbagai faktor ekonomi dan kebijakan pemerintah. Rokok ilegal di Indonesia merujuk pada produk tembakau yang tidak memenuhi ketentuan hukum terkait cukai. Menurut data terbaru, sekitar 6,89% dari total rokok yang beredar di Indonesia adalah rokok ilegal pada tahun 2023. Angka ini menunjukkan peningkatan dibandingkan tahun sebelumnya, yang tercatat sebesar 5,5%. Hal ini diperparah oleh fakta bahwa industri tembakau, meskipun memberikan kontribusi signifikan terhadap penerimaan negara melalui pajak dan cukai, juga berkontribusi pada masalah kesehatan masyarakat dan lingkungan.

Industri rokok ilegal di Indonesia secara signifikan merugikan keuangan negara dengan mengurangi penerimaan pajak cukai. Pertumbuhan pasar ilegal ini didorong oleh kenaikan tarif cukai yang membuat konsumen mencari alternatif murah. Meskipun pemerintah telah berupaya meningkatkan tarif dan batas harga minimum, langkah ini belum efektif memberantas peredaran rokok ilegal yang disebabkan oleh produksi ilegal dalam negeri dan penyelundupan. Kondisi ini tidak hanya berdampak pada hilangnya pendapatan negara yang substansial dan menghambat pembiayaan publik, tetapi juga melemahkan upaya pengendalian konsumsi tembakau serta berpotensi merugikan pasar tembakau legal dan lapangan pekerjaan di industri tersebut. Oleh karena itu, pengawasan yang lebih ketat dan alokasi sumber daya yang tepat menjadi krusial untuk mengatasi tantangan multidimensi ini. Adapun faktor yang berkontribusi terhadap penyebaran rokok ilegal diantaranya:

Kenaikan Pajak

Kebijakan pemerintah untuk menaikkan tarif cukai hasil tembakau (CHT) bertujuan untuk mengurangi konsumsi rokok. Namun, kenaikan ini sering kali mendorong konsumen beralih ke rokok ilegal yang lebih murah (Nafi'ah B. A., 2021).

Permintaan Pasar

Banyak konsumen, terutama dari kalangan berpendapatan rendah, memilih rokok ilegal sebagai alternatif karena harganya yang jauh lebih terjangkau dibandingkan rokok legal.

Penurunan Produksi Rokok Legal

Data menunjukkan bahwa jumlah pabrikan rokok legal menurun drastis dalam beberapa tahun terakhir. Pada 2021, hanya ada 1.003 pabrikan, jauh berkurang dari 4.793 pada 20073. Penurunan ini berimbas pada ketersediaan produk legal di pasaran.

Modus Operandi Distributor

Rokok ilegal sering kali dipasarkan dengan menggunakan pita cukai palsu atau pita cukai bekas. Modus ini membuatnya sulit dideteksi oleh aparat penegak hukum.

PEMBAHASAN

Dampak keberadaan industri rokok ilegal terhadap penerimaan pajak negara

Industri rokok ilegal di Indonesia menimbulkan konsekuensi yang luas terhadap keuangan negara, terutama melalui erosi signifikan pada penerimaan pajak cukai, yang merupakan pondasi utama sumber pendapatan pemerintah. Praktik produksi dan distribusi rokok ilegal, yang secara sistematis menghindari mekanisme perpajakan yang berlaku, telah merajalela dan mendominasi sebagian besar lanskap pasar rokok domestik. Situasi ini mengakibatkan defisit pendapatan negara yang substansial, menghambat kemampuan pemerintah dalam membiayai berbagai program pembangunan dan layanan publik.

Fenomena perdagangan rokok ilegal ini diakarkan oleh berbagai faktor kompleks, di antaranya adalah keberadaan produksi rokok kretek ilegal di dalam negeri yang sulit diberantas, serta aktivitas penyelundupan rokok lintas batas negara, meskipun volume penyelundupan cenderung lebih rendah dibandingkan dengan produksi ilegal domestik. Pemerintah Indonesia berjuang keras dalam menghadapi tantangan multidimensi untuk menekan dan memberantas peredaran rokok ilegal. Upaya ini menjadi semakin krusial mengingat implikasinya yang merugikan, tidak hanya terhadap potensi pendapatan negara, tetapi juga terhadap efektivitas kebijakan pengendalian konsumsi tembakau dan perlindungan kesehatan masyarakat secara keseluruhan.

Perkiraan Kehilangan Pendapatan

Pertumbuhan pasar ilegal berkorelasi dengan kenaikan pajak cukai meski dimaksudkan untuk meningkatkan pendapatan, secara tidak sengaja mendorong penjualan ilegal karena konsumen mencari alternatif yang lebih murah (Santoso & Erlando, 2020).

Tantangan Peraturan

Terlepas dari upaya untuk meningkatkan tarif cukai dan batas harga minimum, langkah-langkah ini tidak secara signifikan membatasi penjualan rokok ilegal (Narasara & Widyawati, 2023). Pengawasan yang ditingkatkan dan alokasi sumber daya diperlukan untuk memerangi pasar ilegal secara efektif (Narasara & Widyawati, 2023).

Implikasi Ekonomi

Perdagangan rokok ilegal tidak hanya mempengaruhi pendapatan pajak tetapi juga berdampak pada pasar tembakau yang lebih luas, yang menyebabkan penurunan produksi legal dan potensi hilangnya pekerjaan di industri ini (Suprihanti et al., 2018).

Beberapa berpendapat bahwa kenaikan pajak cukai dapat menyebabkan pendapatan keseluruhan yang lebih tinggi jika ditegakkan secara efektif, sebagaimana dibuktikan oleh simulasi yang menunjukkan potensi peningkatan pendapatan dengan pajak yang lebih tinggi. Namun, pasar ilegal yang terus-menerus memperumit hasil ini, menunjukkan perlunya reformasi kebijakan yang komprehensif.

Faktor-faktor yang menyebabkan rendahnya kepatuhan perpajakan pada industri rokok ilegal di Indonesia

Perdagangan rokok ilegal adalah masalah yang mempengaruhi setiap negara di dunia. Perdagangan rokok ilegal menyumbang 1 persen hingga sekitar 40 hingga 50 persen dari pasar rokok global, dengan 16,8 persen di negara-negara berkembang, 9,8 persen di negara-negara industri, dan 11,6 persen di seluruh dunia. Perdagangan rokok ilegal di Indonesia berasal dari dua sumber: industri dalam negeri dan industri internasional (penyelundupan). Industri dalam negeri menyumbang 90% dari perdagangan rokok ilegal, sementara industri internasional menyumbang 10%. Pemerintah Indonesia merugi karena rokok ilegal. Jika tidak ada pelaporan rokok ilegal, pemerintah Indonesia akan kehilangan pendapatan sebagai akibat dari penggunaan rokok ilegal. Jumlah rokok ilegal, asal rokok ilegal, dan perkiraan hilangnya pendapatan pemerintah sebagai persentase dari pajak tembakau menjadi dasar hilangnya pendapatan negara.

Ketidakpatuhan pajak di sektor rokok ilegal telah menjadi perhatian pemerintah Indonesia. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang perpajakan, salah satu industri yang dikenai pajak dan memberikan kontribusi yang cukup besar bagi penerimaan negara adalah sektor hasil tembakau. Rendahnya tingkat kepatuhan pajak di sektor ini disebabkan oleh beberapa hal mendasar.

Pertama, para produsen dapat menghindari pajak dengan mengambil keuntungan dari variasi tarif cukai yang sangat besar di antara produk-produk hasil tembakau. Pengenaan tarif cukai yang bervariasi sesuai dengan jenis produk dan ukuran produsen, sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri

Kegagalan sistem perpajakan dalam menekan peredaran rokok ilegal di Indonesia

Muhammad Saukhan Aulana, Aulia Salsabila, Farantika Dwi Hardini, Azahra Wulandari Aji, Aditya Amarta Putra*

Keuangan Republik Indonesia tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau, telah memberikan insentif kepada pelaku usaha tertentu untuk memanipulasi produk mereka agar mendapatkan tarif cukai yang lebih rendah. Hal ini diperparah dengan praktik pemerintah menaikkan tarif cukai secara berkala meskipun memiliki dasar hukum yang kuat, telah mendorong beberapa produsen kecil untuk terlibat dalam kegiatan ilegal demi mempertahankan keuntungan.

Selain itu, pertimbangan berikutnya adalah kerumitan Undang-Undang Pajak dan Cukai produk tembakau Indonesia. Produsen rokok harus melengkapi sejumlah persyaratan administratif yang diuraikan dalam Peraturan Direktur Jenderal Bea dan Cukai tentang Tata Cara Pemungutan Cukai. Persyaratan tersebut meliputi pendaftaran Nomor Pokok Pengusaha Barang Kena Cukai (NPPBKC), proses pelekatan pita cukai, dan persyaratan pelaporan produksi. Karena kurangnya keuangan dan pengetahuan hukum, produsen skala kecil sering kali merasa kesulitan dengan kerumitan ini, yang mendorong mereka untuk beroperasi secara ilegal dan menghindari kewajiban perpajakan.

Pertumbuhan sektor rokok ilegal juga sangat terbantu oleh lemahnya pengawasan dan penegakan hukum. Faktanya, kapasitas kelembagaan aparat penegak hukum tidak mampu mengawasi penyebaran produsen rokok ilegal yang beroperasi di berbagai daerah, meskipun Undang-Undang Cukai telah mengatur hukuman pidana dan administratif bagi para pelanggar hukum cukai. Keterbatasan staf dan infrastruktur pengawasan, terutama di daerah-daerah terpencil, membuat para produsen rokok ilegal dapat beroperasi secara bebas tanpa diketahui oleh otoritas pajak, sebagaimana yang disyaratkan oleh Peraturan Direktur Jenderal Bea dan Cukai tentang Tata Cara Penindakan di Bidang Cukai.

Dalam hal ini, faktor ekonomi tidak dapat diabaikan. Di berbagai daerah di Indonesia, industri rokok terutama yang berskala kecil sering kali menjadi sumber pendapatan utama bagi masyarakat setempat. Terdapat ribuan unit usaha industri rokok skala kecil yang memperkerjakan tenaga kerja yang cukup besar, menurut data dari Kementerian Perindustrian. Mereka percaya bahwa beban cukai yang besar dapat mengancam mata pencaharian dan kelangsungan usaha mereka. Dalam situasi ini, produsen kecil yang tidak memiliki kekuatan negosiasi yang besar dalam rantai pasok produk tembakau sering kali memilih untuk tidak mematuhi ketentuan cukai.

Selain itu, masalah ini diperparah dengan rendahnya kesadaran hukum dan pemahaman pajak di kalangan produsen rokok, terutama yang berskala kecil (Varian & Jenni 2023). Setiap wajib pajak memiliki tanggung jawab perpajakannya sesuai dengan doktrin hukum "*ignorantia legis neminem excusat*" (ketidaktahuan akan hukum bukanlah suatu pembenaran). Tetapi pada kenyataannya, para pembuat rokok kecil tetap memiliki ketidaktahuan yang cukup besar mengenai undang-undang perpajakan dan cukai.

Pemantauan distribusi rokok selundupan menjadi lebih sulit karena letak geografis Indonesia yang merupakan negara kepulauan dengan garis pantai yang panjang. Salah satu tugas dari petugas bea dan cukai adalah mengawasi pergerakan barang kena cukai sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Kepabeanan dan Undang-Undang Cukai. Namun demikian, faktor geografis tersebut memungkinkan masuknya rokok ilegal dari luar negeri dan rokok ilegal yang dibuat di dalam negeri didistribusikan tanpa melalui prosedur yang semestinya.

Terakhir, rendahnya kepatuhan juga disebabkan oleh opini publik yang tidak sepenuhnya mendukung legitimasi undang-undang perpajakan tembakau. Menurut teori kepatuhan pajak yang dibuat oleh para ahli hukum pajak, pandangan wajib pajak mengenai manfaat dan keadilan sistem pajak merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi kepatuhan. Menurut UU Cukai, kebijakan earmarking (alokasi khusus) penerimaan cukai rokok oleh industri rokok belum memberikan manfaat langsung kepada sektor-sektor terkait, sehingga menimbulkan persepsi bahwa beban pajak yang mereka tanggung tidak sebanding dengan manfaat yang mereka terima.

Upaya yang Dapat Dilakukan oleh Pemerintah dan Masyarakat Untuk Mengurangi Peredaran Rokok Ilegal di Indonesia

Upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat untuk mengurangi peredaran rokok ilegal di Indonesia merupakan aspek penting dalam menjaga kesehatan publik dan meningkatkan pendapatan negara melalui pajak. Peredaran rokok ilegal tidak hanya merugikan industri rokok legal, tetapi juga berdampak negatif pada kesehatan masyarakat dan perekonomian. Dalam konteks ini, kolaborasi antara pemerintah dan masyarakat sangat diperlukan untuk menciptakan lingkungan yang mendukung penegakan hukum dan pengurangan konsumsi rokok ilegal. Salah satu langkah awal yang dapat diambil

adalah peningkatan sosialisasi mengenai bahaya rokok ilegal. Pemerintah, melalui instansi seperti Bea Cukai, perlu melaksanakan kampanye edukasi yang menjelaskan ciri- ciri rokok ilegal dan konsekuensi hukum dari peredarannya. Dengan memberikan informasi yang jelas kepada masyarakat, diharapkan kesadaran akan bahaya rokok ilegal dapat meningkat, sehingga masyarakat lebih berhati-hati dalam memilih produk tembakau.

Program “Gempur Rokok Ilegal” yang dilaksanakan oleh Bea Cukai merupakan salah satu contoh upaya yang efektif dalam memberantas peredaran rokok ilegal. Melalui program ini, berbagai kegiatan sosialisasi dilakukan di berbagai wilayah untuk meningkatkan pemahaman masyarakat mengenai ketentuan cukai dan risiko dari produk ilegal. Kegiatan ini tidak hanya menyasar pedagang, tetapi juga masyarakat umum, sehingga jangkauan edukasi semakin luas. Kerja sama dengan tokoh masyarakat dan tokoh agama juga sangat penting dalam upaya ini. Tokoh-tokoh tersebut memiliki pengaruh yang besar dalam komunitas mereka dan dapat membantu menyebarkan informasi mengenai bahaya rokok ilegal. Dengan dukungan dari tokoh masyarakat, diharapkan lebih banyak orang akan tergerak untuk melaporkan peredaran rokok ilegal yang mereka temui.

Pemerintah juga perlu memperkuat penegakan hukum terhadap pelanggaran terkait rokok ilegal. Meskipun sudah ada regulasi yang mengatur sanksi bagi pelanggar, penegakan hukum seringkali tidak konsisten. Oleh karena itu, diperlukan peningkatan kapasitas aparat penegak hukum melalui pelatihan dan penyediaan sumber daya yang memadai agar mereka dapat melaksanakan tugasnya dengan lebih efektif. Salah satu tantangan dalam penegakan hukum adalah adanya jaringan distribusi rokok ilegal yang terorganisir. Untuk mengatasi hal ini, perlu dilakukan kolaborasi antara berbagai lembaga pemerintah, seperti Bea Cukai, kepolisian, dan pemerintah daerah. Dengan bekerja sama secara sinergis, aparat penegak hukum dapat lebih mudah mengidentifikasi dan menindak pelaku usaha yang terlibat dalam peredaran rokok ilegal. Penerapan teknologi informasi juga dapat menjadi alat bantu dalam pengawasan peredaran rokok ilegal. Penggunaan sistem pelaporan berbasis aplikasi memungkinkan masyarakat untuk melaporkan adanya aktivitas mencurigakan terkait rokok ilegal dengan lebih mudah. Hal ini tidak hanya meningkatkan partisipasi masyarakat tetapi juga mempercepat proses penindakan oleh aparat berwenang.

Pentingnya transparansi dalam penggunaan dana bagi hasil cukai tembakau juga harus diperhatikan. Dana tersebut seharusnya digunakan secara efektif untuk program-program yang mendukung kesehatan masyarakat dan pemberantasan rokok ilegal. Dengan menunjukkan kepada masyarakat bahwa dana tersebut digunakan untuk kepentingan bersama, diharapkan akan muncul kepercayaan publik terhadap pemerintah dan mendukung upaya pemberantasan rokok ilegal. Edukasi mengenai manfaat cukai juga perlu disampaikan kepada masyarakat. Banyak orang tidak menyadari bahwa pajak dari produk tembakau digunakan untuk pembangunan fasilitas kesehatan dan program kesejahteraan lainnya. Dengan memahami manfaat tersebut, diharapkan masyarakat akan lebih mendukung kebijakan perpajakan yang ada. Pengembangan Kawasan Industri Hasil Tembakau (KIHT) juga merupakan salah satu langkah strategis dalam mengatasi peredaran rokok ilegal. KIHT memberikan kemudahan bagi industri kecil dan menengah. Untuk beroperasi secara legal dengan dukungan dari pemerintah. Dengan menciptakan iklim usaha yang kondusif bagi produsen legal, diharapkan dapat menekan pertumbuhan pasar rokok ilegal. Selain itu, pemerintah harus terus melakukan evaluasi terhadap kebijakan cukai hasil tembakau. Kenaikan tarif cukai seharusnya tidak hanya menjadi alat untuk meningkatkan pendapatan negara tetapi juga untuk mengendalikan konsumsi tembakau secara keseluruhan. Kebijakan pajak harus disesuaikan dengan kondisi pasar agar tidak mendorong peredaran produk ilegal.

Masyarakat juga perlu didorong untuk berperan aktif dalam melaporkan peredaran rokok ilegal kepada pihak berwenang. Kesadaran kolektif tentang dampak negatif dari produk ilegal harus ditanamkan agar setiap individu merasa bertanggung jawab terhadap kesehatan komunitasnya. Dengan adanya saluran pelaporan yang jelas dan aman, partisipasi masyarakat dalam pemberantasan rokok ilegal akan meningkat. Pentingnya penelitian dan pengumpulan data terkait peredaran rokok ilegal juga tidak bisa diabaikan. Data yang akurat mengenai volume peredaran dan pola konsumsi akan membantu pemerintah dalam merumuskan kebijakan yang lebih tepat sasaran. Penelitian ini juga dapat memberikan gambaran tentang efektivitas dari setiap kebijakan yang diterapkan sebelumnya. Dukungan dari sektor swasta juga diperlukan dalam upaya pemberantasan rokok ilegal. Perusahaan-perusahaan besar dalam industri tembakau dapat berkontribusi dengan cara mendukung kampanye anti-rokok ilegal serta berinvestasi dalam program-program sosial yang mengedukasi masyarakat tentang bahaya merokok dan produk-produk ilegal. Pemerintah harus memastikan bahwa semua langkah yang diambil bersifat inklusif dan melibatkan semua

Kegagalan sistem perpajakan dalam menekan peredaran rokok ilegal di Indonesia

Muhammad Saukhan Aulana, Aulia Salsabila*, Farantika Dwi Hardini, Azahra Wulandari Aji, Aditya Amarta Putra

pemangku kepentingan terkait. Sinergi antara pemerintah, masyarakat, sektor swasta, dan organisasi non-pemerintah sangat penting untuk menciptakan pendekatan. Menyeluruh dalam pemberantasan peredaran rokok ilegal.

Akhirnya, keberhasilan upaya ini sangat bergantung pada komitmen jangka panjang dari semua pihak untuk bekerja sama demi mencapai tujuan bersama: mengurangi peredaran rokok ilegal demi kesehatan masyarakat dan peningkatan pendapatan negara melalui pajak yang sah. Dengan pendekatan kolaboratif, diharapkan Indonesia dapat menanggulangi masalah peredaran rokok ilegal secara efektif dan berkelanjutan. Pemerintah perlu melakukan reformasi dalam sistem perpajakan dan penegakan hukum. Salah satu langkah yang dapat diambil adalah meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan dana hasil pajak rokok, serta memastikan bahwa dana tersebut digunakan secara efektif untuk program-program yang mendukung kesehatan masyarakat dan pemberantasan rokok ilegal (Ispriyarso, 2020). Selain itu, pengembangan teknologi informasi dalam administrasi perpajakan juga dapat membantu meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam penegakan hukum (Triadi I. & Supriyadi M. W., 2024).

SIMPULAN

Aspek perpajakan memegang peran sentral dalam permasalahan maraknya peredaran rokok ilegal di Indonesia. Jurnal ini menyimpulkan bahwa kelemahan struktur dan administrasi perpajakan, khususnya dalam pengenaan dan pengawasan cukai hasil tembakau, merupakan akar utama dari ketidakefektifan sistem fiskal dalam menekan praktik ilegal. Sistem tarif cukai yang kompleks dan bertingkat telah menciptakan celah yang dimanfaatkan oleh pelaku industri untuk menghindari kewajiban cukai secara legal maupun ilegal. Selain itu, kurangnya pemanfaatan teknologi dalam pengawasan, minimnya integrasi data antarinstansi perpajakan, dan rendahnya literasi fiskal di kalangan pelaku usaha turut memperlebar kesenjangan antara potensi dan realisasi penerimaan cukai (*tax gap*). Cukai tembakau yang seharusnya menjadi instrumen fiskal strategis baik untuk meningkatkan pendapatan negara maupun mengendalikan konsumsi justru belum dimaksimalkan fungsinya karena ketidakefisienan kebijakan dan pelaksanaannya. Oleh karena itu, reformasi perpajakan, penyederhanaan tarif cukai, serta peningkatan kepatuhan fiskal menjadi kunci utama untuk memperkuat penerimaan negara dari sektor hasil tembakau dan menutup peluang bagi peredaran rokok ilegal.

DAFTAR PUSTAKA

- Ispriyarso, B. (2020). Automatic Exchange of Information (AEOI) dan Penghindaran Pajak. *Masalah-Masalah Hukum*, 49(2), 172–179. [10.14710/mmh.49.2.2020.172-179](https://doi.org/10.14710/mmh.49.2.2020.172-179)
- Kusuma, M. D. A., & Adrison, V. (2024). Ad Valorem Tax versus Specific Excise Tax: Tobacco Price Variability in Indonesia. *Journal of Tax Reform*, 10(3), 475–492.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1980). *Public finance in theory and practice*. McGraw-Hill.
- Nafi'ah, B. A. (2021). Strategi Kebijakan Kenaikan Tarif Cukai Hasil Tembakau Dalam Rangka Menekan Konsumsi Rokok Indonesia. *Journal of Governance and Administrative Reform*, 2(1). <https://doi.org/10.20473/jgar.v2i1.30662>
- Narasara, G. D. R., & Widyawati, D. (2023). Pengaruh Pengawasan, Tarif Cukai, dan Batasan Minimum Harga Jual Eceran terhadap Tangkapan Rokok Ilegal. *Bina Ekonomi*, 27(2), 124–140. <https://doi.org/10.26593/be.v27i2.6002.124-140>
- Nur Azizah, E., & Subur Purwana, A. (2021). Pengaruh Kebijakan Tarif Cukai Hasil Tembakau dan Aktivitas Pengawasan Terhadap Peredaran Hasil Tembakau Ilegal. *Jurnal Perspektif Bea dan Cukai*, 5(1). <https://doi.org/10.31092/jpbc.v5i1.1151>
- Santoso, D. B., & Erlando, A. (2020). Tobacco excise tax policy in Indonesia: Who does reap the benefits? *Entrepreneurship and Sustainability Issues*, 8(1), 1108–1124.
- Suprihanti, A., Harianto, H., Sinaga, B. M., & Kustiari, R. (2018). Dinamika konsumsi rokok dan impor tembakau Indonesia. *SEPA: Jurnal Sosial Ekonomi Pertanian dan Agribisnis*, 14(2), 183–194. <https://doi.org/10.20961/sepa.v14i2.25016>
- Susanto, E., Sinaulan, R. L., & Khalimi, K. (2021). Analisis Efektivitas Hukum dalam Kebijakan Pengawasan di Bidang Kepabeanan dan Cukai pada Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Pabean C Jayapura. *Transparansi: Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi*, 4(2). <https://doi.org/10.31334/transparansi.v4i2.3005>
- Triadi, I., & Supriyadi, M. W. (2024). Politik Hukum Keuangan Negara di Bidang Perpajakan dalam Perspektif Bela Negara. *Hukum Dinamika Ekselensia*, 6(4).

Varian, & Jenni. (2023). Pengaruh Kesadaran Wajib Pajak, Sosialisasi Perpajakan dan Sanksi Pajak terhadap Kepatuhan Wajib Pajak Pelaku Usaha Mikro Kecil dan Menengah (Studi Kasus di Kecamatan Pinang 2022). *Jurnal Akuntansi*, 2.