



**TINJAUAN PENGATURAN ATAS TARIF CUKAI ROKOK TERHADAP
PEREDARAN ROKOK ILEGAL
(STUDI KASUS: KANTOR PENGAWASAN DAN PELAYANAN BEA DAN
CUKAI TIPE MADYA A TANGERANG)**

SKRIPSI

**DISUSUN OLEH:
ENJI MEGAPASWATI THEORANDA
101190005**

**SEKOLAH TINGGI HUKUM INDONESIA JENTERA
JAKARTA
2023**

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya Enji Megapaswati Theoranda

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi yang berjudul:

Bahasa Indonesia:

“Tinjauan Pengaturan Atas Tarif Cukai Rokok Terhadap Peredaran Rokok Ilegal (Studi Kasus: Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya A Tangerang)”

Bahasa Inggris:

“Legal Review of Regulation on Cigarette Excise Tariff Regulations for Combating Illicit Cigarettes (Case Study: Office of Supervision and Service of Customs and Excise of Type Madya A Tangerang) ”

Adalah benar hasil karya saya dan belum pernah diajukan sebagai karya ilmiah, sebagian atau seluruhnya, atas nama saya atau pihak lain.

Jakarta, 13 Juli 2023



Enji Megapaswati Theoranda
NIM: 101190005

HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING

**TINJAUAN PENGATURAN ATAS TARIF CUKAI ROKOK TERHADAP
PEREDARAN ROKOK ILEGAL (STUDI KASUS: KANTOR PENGAWASAN
DAN PELAYANAN BEA DAN CUKAI TIPE MADYA A TANGERANG)**

ENJI MEGAPASWATI THEORANDA

101190005

Jakarta, 13 Juli 2023

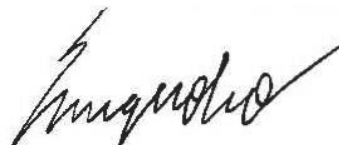
Mengetahui,

Pembimbing I,

Pembimbing II,



Muhammad Faiz Aziz, S.H., S.IP., LL.M



Eryanto Nugroho, S.H., LL.M

PERSETUJUAN PANITIA SIDANG TUGAS AKHIR

**TINJAUAN PENGATURAN ATAS TARIF CUKAI ROKOK TERHADAP
PEREDARAN ROKOK ILEGAL (STUDI KASUS: KANTOR PENGAWASAN
DAN PELAYANAN TIPE MADYA A TANGERANG)**

ENJI MEGAPASWATI THEORANDA

101190005

Disetujui untuk Diajukan dalam Sidang Ujian Skripsi

**Panitia Sidang Ujian Sarjana Hukum
Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jember**

Wakil Ketua Bidang Akademik dan Penelitian
Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jember




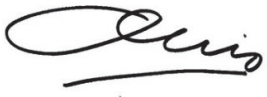
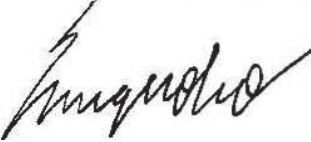

Fritz Edward Siregar, S.H., LL.M., SJD.

PERNYATAAN KESIAPAN SIDANG AKHIR

Nama : Enji Megapaswati Theoranda
Nomor Induk Mahasiswa : 101190005
Bidang Studi : Bisnis
Nomor Telepon : 081998981293
Email : enji.theoranda@jentera.ac.id
Judul Skripsi :
Tinjauan Pengaturan Atas Tarif Cukai Rokok Terhadap Peredaran Rokok Ilegal (Studi Kasus: Kantor Pengawasan dan Pelayanan Tipe Madya A Tangerang)

Kelengkapan Sidang Akhir Skripsi

- Surat Bebas Perpustakaan
- Surat Bebas Keuangan
- Photocopy rancangan skripsi sebanyak 1 (satu) lembar
- Transkrip nilai
- Formulir Persetujuan Judul
- Kartu Tanda Mahasiswa (KTM)

Yang Menyatakan, Mahasiswa	Pembimbing I	Pembimbing II	Ketua Bidang Studi
			
Enji Megapaswati Theoranda	Muhammad Faiz Aziz, S.H., S.IP., LL.M	Eryanto Nugroho, S.H., LL.M	Muhammad Faiz Aziz, S.H., S.IP., LL.M



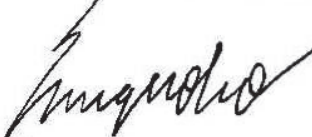

PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR

Nama : Enji Megapaswati Theoranda
Nomor Induk Mahasiswa : 101190005
Bidang Studi : Bisnis
Nomor Telepon : 081998981293
Email : enji.theoranda@jentera.ac.id
Judul Skripsi :
Tinjauan Pengaturan Atas Tarif Cukai Rokok Terhadap Peredaran Rokok Ilegal (Studi Kasus: Kantor Pengawasan dan Pelayanan Tipe Madya A Tangerang)

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, saya menyerahkan karya ilmiah berupa Tugas Akhir dengan judul: Tinjauan Pengaturan Atas Tarif Cukai Rokok Terhadap Peredaran Rokok Ilegal (Studi Kasus: Kantor Pengawasan dan Pelayanan Tipe Madya A Tangerang)”, dan menyetujui memberikan kepada Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera Hak Bebas Royalti Non-eksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas seluruh isi/sebagian karya ilmiah saya tersebut di atas.

Dengan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif ini, Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data, dan menampilkan / mempublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis dan sebagai pemilik Hak Cipta, dengan menerapkan prinsip-prinsip, etika, dan aturan hukum yang berlaku tentang penggunaan informasi.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera atas segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta/ Plagiarisme dalam karya ilmiah saya ini.

Yang Menyatakan, Mahasiswa	Pembimbing I	Pembimbing II	Ketua Bidang Studi
			
Enji Megapaswati Theoranda	Muhammad Faiz Aziz, S.H., S.IP., LL.M	Eryanto Nugroho, S.H., LL.M	Muhammad Faiz Aziz, S.H., S.IP., LL.M

ABSTRAK

Cukai merupakan pungutan yang dikenakan terhadap barang-barang yang konsumsinya perlu dikendalikan, peredarannya perlu diawasi, dan pemakaiannya yang dapat menimbulkan efek negatif bagi masyarakat dan lingkungan hidup. Di Indonesia, penerapan tarif cukai pada rokok selalu menimbulkan berbagai polemik di masyarakat, terlebih tingkat prevalensi rokok dinilai belum mencapai standar keberhasilan yang diinginkan pemerintah. Disamping itu, sistem edar rokok masih terbilang belum pada pengawasan yang tepat sehingga penjualan rokok ilegal masih tersebar di berbagai daerah. Penelitian ini bertujuan untuk meninjau dan mengetahui pengaruh pengaturan atas tarif cukai rokok dan penindakan rokok ilegal serta melihat dampak hukum pengaturan tarif cukai terhadap pengendalian rokok ilegal. Penelitian ini menggunakan metode jenis penelitian normatif yuridis untuk menghasilkan rekomendasi tentang pengaturan ke depan dalam mengatasi peredaran rokok ilegal di Indonesia.

Kata Kunci: Tarif Cukai, Peredaran, Rokok Ilegal.

ABSTRACT

Excise is levy imposed on goods whose consumption needs to be controlled, whose circulation needs to be monitored, and whose use can have negative effects on society and the environment. In Indonesia, the application of excise on cigarettes has always caused various polemics in the community, especially since the prevalence rate of smoking is considered not to have reached the standard of success desired by the government. In addition, the cigarette distribution system is still not under proper supervision so that the sale of illegal cigarettes is still spread in various regions. This study aims to review and determine the effect of the regulation of cigarette excise rates and the prosecution of illegal cigarettes, as well as to review the legal impact of the regulation of excise rates on the control of illegal cigarettes. This study employs a normative juridical research approach, which follows by providing recommendations for future regulations to combat the sale and distribution of illegal cigarettes in Indonesia.

Keywords: *Cigarette Excise, Circulation, Illegal Cigarettes.*

KATA PENGANTAR

Berawal dari ketertarikan saya pada dunia hukum dan keinginan saya untuk mendapatkan beasiswa untuk melanjutkan perkuliahan, membawa saya pada satu sekolah yang bernama Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera. Saya masih ingat saat pertama kali nama saya terpanggil menjadi salah satu penerima beasiswa jentera, rasa haru dan bangga menyatu seketika di dalam diri saya. Selama 4 (empat) tahun berproses dan menjadi bagian dari Jentera, banyak hal yang saya dapatkan, mulai dari bagaimana Jentera mengemas proses belajar yang inklusif, kritis, dan strategis. Saya diajarkan bagaimana hukum sebenarnya diterapkan tidak hanya dari buku-buku yang menjadi penunjang keseharian di Jentera, namun saya juga diajarkan bagaimana menjadi praktisi hukum yang ideal dan berintegritas. Selama berkuliah, saya aktif mengikuti berbagai perlombaan baik secara internal maupun eksternal. Bagi saya, membanggakan almamater Jentera adalah kewajiban dan hal yang selalu saya syukuri hingga detik ini. Tak hanya, mengikuti perlombaan, selama berkuliah di Jentera saya aktif berorganisasi melalui komunitas bernama Komunitas Debat Jentera, yang dimana pada saat itu saya sempat diberi amanah untuk memimpin komunitas tersebut. Tak terasa, 4 (empat) tahun telah berlalu, dan saatnya berjuang mendapatkan gelar sarjana hukum yang saya idamkan sejak menjadi mahasiswa baru di Jentera.

Karya yang berjudul **“Tinjauan Pengaturan Atas Tarif Cukai Rokok Terhadap Peredaran Rokok Ilegal (Studi Kasus: Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya A Tangerang)** ini merupakan salah satu tahapan untuk mendapatkan hal tersebut. Namun, saya tidak ingin menjadikan karya ini hanya sebagai suatu “formalitas” untuk mendapatkan titel sarjana semata, namun lebih dari itu, saya berharap agar karya ini dapat memberikan manfaat kepada masyarakat luas diluar sana yang membutuhkan kepastian dan keadilan hukum, terutama pada sektor kepabeanan dan cukai, yang saat ini masih kurang mendapat atensi masyarakat luas akan isunya. Dalam mengerjakan karya tulis akhir ini, tentu saya mendapatkan banyak dukungan, cinta, dan kasih, maka dari itu, izinkan saya untuk menyampaikan rasa terima kasih saya:

1. Kepada Tuhan Yang Maha Esa yang telah senantiasa memberikan saya kemudahan serta kesabaran dalam setiap proses sejak awal perkuliahan hingga pengerjaan karya ini.
2. Kepada kedua orang tua saya, terutama Mama Netty. Mama adalah sosok dibalik semua perjuangan serta proses seorang Enji hingga detik ini. Tanpa doa, restu, dan semangat dari Mama, mungkin kakak tidak akan bisa sampai di posisi seperti sekarang ini. Mama, ini buat mama. Terima kasih sudah selalu menjadi alasan kakak untuk bertahan dan berjuang hingga detik ini. Titel ini, kakak persembahkan untuk Mama.
3. Kepada kembaran saya yaitu Richel. *She's always there for me whenever or wherever*. Sosok yang selalu mendukung dan sangat tulus mendukung kakaknya yang sedang berjuang. Terima kasih dek, ditunggu selanjutnya Richel yang mendapat gelar Aamiin.
4. Kepada Abang saya, yaitu Jojo. Abang yang selalu *men-support* dan memberikan energi positif ketika adik-adiknya sedang dalam masa *overthinking* sebelum memasuki dunia kerja. Terima kasih Abang, semoga sukses selalu.
5. Kepada Kak Haidar, selaku pasangan dari Richel Adik saya, yang dimana selalu membantu dan memberikan insight terhadap pengerjaan skripsi saya terutama ketika dalam pengambilan data-data.
6. Kepada PT Adaro Energy Tbk, sebagai donatur beasiswa, terima kasih atas kesempatan yang telah diberikan kepada saya untuk dapat menimba ilmu di Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera selama empat tahun, saya merasa terhormat dan bangga bisa menjadi salah satu penerima beasiswa dari donatur ternama yakni PT Adaro Energy Tbk.
7. Kepada seluruh pengajar dan staf di Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera, terutama Bapak Arief T. Surowidjojo, S.H., LL.M selaku Ketua Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera beserta para Wakil Ketua. Tak lupa kepada Bang Rizky Argama, S.H., LL.M selaku Pembimbing Akademik saya. Terima kasih atas segala pengetahuan, pengalaman, dan dukungan yang telah diberikan kepada saya selama masa perkuliahan di Jentera.
8. Kepada dua orang yang paling berjasa dalam penyusunan karya ini, yaitu Bang Muhammad Faiz Aziz, S.H., S.IP., LL.M dan Bang Eryanto Nugroho, S.H., LL.M

terima kasih telah menjadi dosen pembimbing yang sangat peduli, selalu ada ketika saya membutuhkan bantuan saat sedang buntu dan kebingungan saat hendak menulis, memberi banyak sekali masukan dan bahan-bahan penelitian yang sangat membantu membangun substansi, dan meluangkan waktu untuk bimbingan di tengah kegiatan yang begitu padat dan di tengah-tengah keduanya sedang melanjutkan studi di Malaysia dan Australia bersamaan dengan membimbing saya, hal tersebut tidak menjadi penghalang bagi Bang Aziz dan Bang Ery untuk selalu ada selama saya mengerjakan skripsi. Saya merasa terberkati dan bersyukur atas bimbingan yang Bang Aziz dan Bang Ery berikan selama beberapa bulan ini.

9. Kepada kakak-kakak Bea Cukai Tangerang, yang selalu senantiasa membantu dan progresif dalam memberikan keterangan dan data-data yang saya butuhkan sebagai penunjang penulisan skripsi ini. Terima kasih banyak untuk bantuannya.
10. Kepada kawan-kawan angkatan lima yang menjadi bagian dalam perjalanan perkuliahan yang sangat menyenangkan, terutama kawan seperjuangan dalam bidang studi Hukum Bisnis. Semoga setelah perjalanan kuliah ini, kita dapat tetap saling bersilaturahmi dan pertemanan kita tetap berjalan.
11. Kepada teman-teman Digistar Icon Telkom Indonesia, yang senantiasa selalu mensupport dan mendoakan satu sama lain.
12. Terakhir, untuk diri saya sendiri, terima kasih banyak.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	ii
HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN PANITIA SIDANG TUGAS AKHIR	iv
PERNYATAAN KESIAPAN SIDANG AKHIR	v
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR	vi
ABSTRAK.....	vii
<i>ABSTRACT</i>	viii
KATA PENGANTAR.....	ix
DAFTAR ISI.....	xii
DAFTAR TABEL.....	xiv
BAB I : PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	6
1.3 Tujuan Penelitian.....	6
1.4 Kegunaan Penelitian.....	6
1.5 Kerangka Konseptual	7
1.6 Metode Penelitian.....	15
1.7 Sistematika Penulisan.....	16
BAB II : PENGATURAN TARIF CUKAI DI INDONESIA.....	18
2.1 Cukai Hasil Tembakau	18
2.2 Tarif Cukai Hasil Tembakau.....	20
2.3 Dasar Pengenaan Cukai Tembakau	24
2.4 Sanksi Pada Undang-undang Cukai	26
BAB III : PENERAPAN PENGATURAN TARIF CUKAI TERHADAP PENGENDALIAN ROKOK ILEGAL	28
3.1 Tugas dan Fungsi Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya A Tangerang.....	28
3.2 Produksi Rokok Ilegal di Wilayah Kota Tangerang dan Penindakan serta Penyidikan atas Rokok Ilegal.....	31
3.3 Penerapan Pengaturan Tarif Cukai Rokok Terhadap Peredaran Rokok Ilegal.....	41

BAB IV : PENGATURAN KE DEPAN DALAM MENGATASI PEREDARAN ROKOK ILEGAL	45
4.1 Analisis Kebijakan Melalui Metode Soft Cost Benefit Analysis	45
4.2 Usulan Kebijakan dan Rencana Untuk Mengatasi Peredaran Rokok Ilegal.....	54
BAB V : PENUTUP	57
5.1 Kesimpulan	57
5.2 Saran	58
DAFTAR PUSTAKA.....	60

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Data Pelanggaran Rokok Ilegal KPPBC Tipe Madya A Kota Tangerang .	37
Tabel 1.2 Rekapitulasi Hasil Penindakan Rokok Ilegal Kota Tangerang	39
Tabel 4.1 Usulan Kebijakan.....	55

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang berkembang beriringan dengan dunia perindustrian. Saat ini, Indonesia tercatat sebagai salah satu negara dengan industri rokok dengan jumlah pasokan yang besar yakni 346,3 miliar batang per 2019. Indonesia menjadi negara ketiga dengan tingkat konsumsi rokok tertinggi mencapai 322 miliar batang pada 2020 setelah China dan India, industri rokok di Indonesia berjumlah 1.664 perusahaan dengan enam diantaranya menguasai pangsa pasar terbesar di Indonesia.¹ Keenam industri rokok tersebut adalah PT. HM Sampoerna Tbk, PT. Gudang Garam Tbk, PT. Bentoel Internasional Investama Tbk, PT. Nojorono, dan PT. Wisnilak Inti Makmur Tbk. Keberadaan industri rokok yang berada di daerah-daerah dapat menciptakan lapangan pekerjaan bagi masyarakat di sekitar daerah tersebut, tidak hanya bagi masyarakat sekitar akan tetapi bagi seluruh masyarakat Indonesia. Keberadaan industri rokok menyerap tenaga kerja dengan jumlah yang besar, pada 2019 dengan jumlah secara keseluruhan mencapai 6,1 juta orang

Berdasarkan data Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI) pada 2018, tercatat luas lahan tembakau di 15 (lima belas) provinsi yang tersebar di Indonesia yakni seluas 245.000 hektar. Industri hasil tembakau (IHT) tercatat sebagai sektor padat karya yang menyerap tenaga kerja sebanyak 1,7 juta pekerja di perkebunan tembakau sedangkan 4,28 juta pekerja di industri manufaktur dan distribusi.² Di sisi lain, setiap tahunnya prevalensi rokok terus meningkat. Hal ini didukung dengan penjualan produk rokok yang mudah didapat dan dengan tarif harga yang relatif murah, bahkan rokok didapat dengan membeli hanya per batang. Hal ini berbeda

¹ Leonard Trinoyo, "Epidemi Tembakau: Jumlah Perokok Indonesia Nomor 3 di Dunia," *VOA Indonesia*, 1 Juni 2022, diakses 8 Januari 2023, <https://www.voaindonesia.com/a/jumlah-perokok-di-indonesia-nomor-3-di-dunia/6597540.html>.

² Yusuf Imam Santoso, "Kenaikan Cukai dan Pandemi Surutkan Serapan Tenaga Kerja di Industri Hasil Tembakau," *Kontan*, 18 Juni 2020, diakses 8 Januari 2023, <https://nasional.kontan.co.id/news/kenaikan-cukai-dan-pandemi-surutkan-serapan-tenaga-kerja-di-industri-hasil-tembakau>.

dengan negara lain yang menerapkan rokok dengan kemasan berisi 20 (dua puluh) batang.

Besarnya produksi penggunaan tembakau direspon oleh Kementerian Kesehatan dengan merilis hasil survei global pada usia dewasa melalui survei *Global Adult Tobacco Survey* (GATS) yang dilaksanakan pada 2011 dan diulang pada 2021 dengan melibatkan sebanyak 9.156 responden. Dalam temuannya, selama kurun waktu 10 (sepuluh) tahun terakhir terjadi peningkatan signifikan jumlah perokok dewasa sebanyak 8,8 juta orang yaitu dari 60,3 juta perokok pada 2011 menjadi 69,1 juta perokok pada 2021. Hasil survei tersebut juga menunjukkan adanya kenaikan prevalensi rokok elektronik hingga 10 (sepuluh) kali lipat, dari 0,3% pada tahun 2011 menjadi 3% pada 2021. Sementara itu, prevalensi perokok pasif juga tercatat naik menjadi 120 juta orang.³

Kebiasaan merokok di Indonesia saat ini sungguh sangat memprihatinkan. Setiap saat kita dapat menjumpai masyarakat dari berbagai usia, termasuk anak dibawah usia 18 tahun sudah menjadi perokok aktif. Produk tembakau (rokok) tersebut juga dapat dengan mudahnya diperoleh anak-anak dibawah usia 18 tahun tanpa adanya pengawasan. Maraknya anak usia dini mengonsumsi rokok bertentangan dengan Pasal 25 huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan yang disebutkan bahwa “setiap orang dilarang menjual produk tembakau kepada anak dibawah usia 18 tahun.” Peraturan Pemerintah tersebut secara tidak langsung menjadi faktor alasan terhadap pengenaan tarif cukai rokok di Indonesia sebagai wujud pengendalian terhadap para konsumen rokok yang tinggi di Indonesia.⁴

³ Kementerian Kesehatan, “Temuan Survei GATS: Perokok Dewasa di Indonesia Naik 10 Tahun Terakhir,” *Kemkes.go.id*, 1 Juni 2022, diakses 8 Januari 2023, <https://sehatnegeriku.kemkes.go.id/baca/umum/20220601/4440021/temuan-survei-gats-perokok-dewasa-di-indonesia-naik-10-tahun-terakhir/>.

⁴ Bima Aidil Putra Riyani, “Implementasi Pasal 25 Huruf B Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan Di (Kota Pontianak), *E- Journal Fatwa Hukum Faculty of Law Universitas Tanjungpura* (2021), diakses 7 April 2023 <https://jurnal.untan.ac.id/index.php/jfh/article/view/44235>

Banyaknya konsumen rokok di Indonesia tentunya menjadi peluang bisnis yang sangat baik bagi produsen rokok, tidak terkecuali bagi produsen rokok ilegal. Di Indonesia, masih terdapat oknum yang tidak bertanggung jawab dengan berani memasarkan produk rokok secara ilegal. Salah satu alasan terkuat munculnya peredaran rokok ilegal di Indonesia dikarenakan jumlah konsumen rokok Indonesia terbilang cukup tinggi. Permintaan rokok yang tinggi ini tidak sebanding dengan kemampuan ekonomi masyarakat sehingga menyebabkan terjadinya peredaran rokok ilegal di Indonesia.⁵ Peredaran rokok ilegal menambah kerugian negara menyentuh nilai sebesar Rp4,3 triliun. Hal serupa terjadi pada hasil survei yang dilakukan oleh Universitas Gajah Mada yang mencatat bahwa peredaran rokok ilegal di Indonesia mencapai 4.9% pada tahun 2020. Persentase tersebut merupakan hasil dari penindakan terhadap peredaran rokok ilegal yang berhasil ditindak secara langsung oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC). Survei tersebut bertujuan untuk mengestimasi persentase pelanggaran cukai rokok ilegal yang dilakukan oleh industri rokok secara nasional dan menghitung proporsi pelanggaran cukai rokok ilegal berdasarkan tipe pelanggarannya.⁶

Mencermati permasalahan rokok ilegal yang sangat merugikan negara, pemerintah menerapkan serangkaian kebijakan guna mengurangi efek negatif bagi kesehatan masyarakat yang ditimbulkan dari adanya produksi tembakau serta guna mengurangi pelanggaran pada sistem edar rokok. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa kegiatan peredaran rokok ilegal terus terjadi dan tak mengenal waktu dan tempat. Pada Januari 2022, Tim Penindakan dan Penyidikan (P2) Kantor Bea Cukai Tangerang menemukan adanya indikasi pelanggaran di bidang cukai pada wilayah Periuk, Kota Tangerang. Tim P2 menemukan Barang Kena Cukai (BKC) Hasil Tembakau berupa rokok yang tidak dilekati pita cukai, selain itu melakukan pemeriksaan mendalam hingga ke ruko dan ditemukan penimbunan rokok yang tidak

⁵ CNN Indonesia, "Jumlah Perokok Dewasa di Indonesia Bertambah 8,8 Juta Selama 10 Tahun," *CNN Indonesia*, 31 Mei 2022, diakses 8 Januari 2023, <https://www.cnnindonesia.com/gaya-hidup/20220531122822-255-803118/jumlah-perokok-dewasa-di-indonesia-bertambah-88-juta-selama-10-tahun>.

⁶ CNN Indonesia, "Peredaran Rokok Ilegal Rugikan Negara Rp4,3 T," *CNN Indonesia*, 23 Desember 2020, diakses 8 Januari 2023, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20201223152318-532-585716/peredaran-rokok-ilegal-rugikan-negara-rp43-t>.

dilekati pita cukai yang diduga asal impor. Barang hasil penindakan yang didapat berupa Barang Kena Cukai (BKC) Hasil Tembakau sebanyak 4.392.400 batang rokok berbagai merk tanpa dilekati pita cukai dengan perkiraan nilai Rp4,9 miliar dan potensi kerugian negara yang berhasil diselamatkan yang diperkirakan mencapai Rp3,2 miliar.⁹ Penimbunan BKC hasil tembakau berupa rokok yang tidak dilekati pita cukai melanggar Pasal 54 dan/atau Pasal 56 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana telah diubah dua kali dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007.⁷

Berbagai upaya dilakukan oleh pemerintah seperti halnya menerapkan serangkaian kebijakan untuk mengurangi efek negatif bagi kesehatan masyarakat yang ditimbulkan dari produksi tembakau serta guna mengurangi terjadinya pelanggaran pada sistem edar rokok. Salah satu kebijakan yang dilaksanakan pemerintah sejak dulu adalah kebijakan pengenaan tarif cukai terhadap rokok. Pemerintah melalui Kementerian Keuangan kembali merilis peraturan baru mengenai kenaikan tarif cukai rokok yang diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 191/2022 yang berisikan kenaikan tarif cukai rata-rata 10% pada 2023-2024 dengan tujuan untuk mendukung target prevalensi merokok anak, yaitu menjadi 8,7% pada 2024.⁸ Penetapan tarif cukai rokok menimbulkan pro dan kontra dari berbagai kalangan. Kebijakan mengenai tarif cukai rokok harus mempertimbangkan beberapa aspek agar kebijakan tersebut tidak terkesan berpihak pada satu pihak saja. Aspek yang harus dipertimbangkan adalah aspek pengendalian konsumsi, aspek ketenagakerjaan, aspek penerimaan negara dan aspek rokok ilegal.⁹ Di sisi lain, banyak masyarakat dan pengusaha cenderung menolak adanya kenaikan tarif cukai rokok dengan alasan

⁷ Undang-Undang No. 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 11 Tahun 1995 tentang Cukai, Ps. 54 dan 56.

⁸ Redaksi DDTCNews, "Cukai Rokok 2023-2024 Naik, Sri Mulyani: Dampaknya ke Inflasi Terbatas," *DDTCNews*, 20 Desember 2022, diakses 8 Januari 2023, <https://news.ddtc.co.id/cukai-rokok-2023-2024-naik-sri-mulyani-dampaknya-ke-inflasi-terbatas-44349#:~:text=Kenaikan%20tarif%20cukai%20rata%2Drata,%20No.%20191%2F2022>.

⁹ Zuhria Wahidah Nurhidayah, Rara Warih Gayatri, dan Suci Puspita Ratih, "Pengaruh Kenaikan Harga Rokok terhadap Perilaku Merokok pada Kelompok Usia Remaja: Literature Review," *Sport Science and Health* 3 (2021): 976-87, diakses 8 Januari 2023, doi:10.17977/um062v3i122021p976-987.

kenaikan tarif cukai dapat merusak kelangsungan hidup pekerja dan menambah beban perpajakan.

Kebijakan dalam penetapan tarif cukai rokok baik kenaikan ataupun penurunan sudah diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Cukai, di mana pasal tersebut mengatur sistem tarif cukai, tarif maksimal dan juga kewenangan lebih lanjut oleh Menteri Keuangan.¹⁰ Di satu sisi, Indonesia saat ini sudah terkontaminasi dengan peredaran rokok ilegal yang sulit untuk diberantas. Kebijakan tarif cukai harus pula dapat sekaligus memberantas peredaran rokok ilegal yang ada di Indonesia. Banyaknya rokok ilegal yang beredar di pasar akan meningkatkan konsumsi rokok karena harganya yang murah. Peredaran rokok ilegal di masyarakat akan mengurangi penerimaan yang seharusnya diterima oleh pemerintah yang dapat diinvestasikan untuk pengendalian rokok dan program prioritas lainnya yang menguntungkan masyarakat. Berdasarkan pengalaman negara lain, penentu utama peredaran dan perdagangan rokok ilegal adalah administrasi dan penegakan cukai yang lemah. Penurunan kasus rokok ilegal tidak terlepas dari penegakan hukum yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Bea Cukai (DJBC).¹¹

Rokok ilegal di Indonesia tentu bertentangan dengan klaim industri tembakau, dan justru berdampak pada kekacauan kebijakan pajak tembakau. Keberadaan tarif cukai yang tinggi akan memberikan manfaat baik bagi pemerintah dan bagi kesehatan masyarakat. Pemerintah akan memperoleh penerimaan dari cukai yang lebih besar dan dari sisi kesehatan masyarakat, konsumsi rokok akan turun dan akan menurunkan beban biaya kesehatan akibat penyakit karena merokok.

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk membahas dan meneliti lebih dalam tentang pengaruh kebijakan tarif cukai rokok dalam peredaran rokok ilegal di Indonesia dengan mengkaji lebih dalam melalui studi lapangan dan berniat untuk mengangkat isu tersebut sebagai pengajuan topik skripsi dengan judul **“Tinjauan Atas Pengaturan Tarif Cukai Rokok Terhadap Peredaran Rokok Ilegal” (Studi Kasus: Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tangerang)**

¹⁰ Undang-Undang No. 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 11 Tahun 1995 tentang Cukai, Ps. 5.

¹¹ Abdillah Ahsan *et. al.*, *Kajian Kebijakan Amandemen UU No. 39/2007 dan Reformasi Kebijakan Cukai di Indonesia* (Depok: UI Publishing, 2020), hlm. 2.

1.2 Rumusan Masalah

Beranjak dari latar belakang yang penulis uraikan dalam bagian sebelumnya, adapun rumusan masalah atas penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan tarif cukai di Indonesia?
2. Bagaimana penerapan pengaturan tarif cukai terhadap pengendalian rokok ilegal?
3. Bagaimana rekomendasi pengaturan ke depan dalam mengatasi peredaran rokok ilegal?

1.3 Tujuan Penelitian

Beranjak dari latar belakang dan permasalahan yang telah dirumuskan, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Memetakan, mengidentifikasi dan menganalisis pengaturan tarif cukai rokok di Indonesia
2. Mengidentifikasi dan menganalisis penerapan pengaturan tarif cukai rokok terhadap peredaran rokok ilegal
3. Menganalisis dan memberi rekomendasi pengaturan ke depan dalam mengatasi peredaran rokok ilegal

1.4 Kegunaan Penelitian

1. Secara Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi kajian ilmu hukum terutama dalam lingkup kepabeanaan cukai, dan penelitian ini mampu memberikan pengetahuan kepada pembaca dan sekaligus memberikan solusi dari permasalahan yang ada mengenai bagaimana pengaruh tarif cukai rokok dalam peredaran rokok ilegal di Indonesia, yang dalam penelitian kali ini mengambil studi di wilayah Kota Tangerang.

2. Secara Praktis

Secara praktis, penelitian ini bertujuan untuk memberi manfaat kepada para pemangku kepentingan yakni Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Kementerian Keuangan, pelaku usaha, dan akademisi. Selain itu, penelitian ini dapat menjadi

sebuah masukan untuk mengetahui pengaturan ke depan dalam mengatasi peredaran rokok ilegal tidak hanya di wilayah Kota Tangerang namun juga di Indonesia.

1.5 Kerangka Konseptual

1. Cukai Rokok

Berdasarkan Undang-undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 11 Tahun 1995 pada Pasal 1 menyebutkan bahwa Cukai merupakan pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan dalam undang-undang ini.¹² Adapun barang-barang yang dikenai cukai telah diatur pada Pasal 2 ayat 1 yang diantaranya barang-barang tersebut mempunyai sifat atau karakteristik¹³:

- (a) konsumsinya perlu dikendalikan;
- (b) peredarannya perlu diawasi;
- (c) pemakaiannya dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat atau lingkungan hidup; atau
- (d) pemakaiannya perlu pembebanan pungutan negara demi keadilan dan keseimbangan, dikenai cukai berdasarkan undang-undang ini.

Pengertian Cukai serupa disampaikan oleh Misda Sabri, Nyoman Dita Ary Putri, I Nyoman Gede Sugiarta, dan Ni Made Sukaryati Karma yaitu bahwa Cukai merupakan pungutan negara yang dipungut atas komoditi yang memiliki ciri-ciri atau karakteristik yang ditentukan dalam Undang-Undang Cukai. Sementara itu, Bea dapat diartikan sebagai tindakan yang dijalankan oleh pemerintah berupa pengambilan pajak dari barang yang akan dikirim keluar negeri atau barang yang dikirim ke dalam negeri. Jadi, ketika bea dan cukai digabungkan, itu berarti tindakan pungutan pemerintah atas ekspor dan impor produk, serta barang dengan fitur tertentu.¹⁴

¹² Undang-Undang No. 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 11 Tahun 1995 tentang Cukai, Ps. 1.

¹³ Undang-undang No. 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 11 Tahun 1995 tentang Cukai, Ps. 2 ayat (1).

¹⁴ Misda Sabri, Ilham, dan Mahardian Hersanti Paramita, "Analisis Kebijakan Kenaikan Tarif Cukai Hasil Tembakau terhadap Penerimaan Cukai di KPPBC TMP B Makassar," *Jurnal Pabean*:

Cukai sendiri menurut Indriyanti merupakan jenis pungutan yang sering menimbulkan kontroversi dalam penerapannya, seperti peredaran barang kena cukai yang seharusnya dilengkapi dengan pita cukai tetapi dipasarkan tanpa pita cukai.¹⁵ Pengenaan Cukai pada produk rokok bertujuan guna mengendalikan peredarannya, peredaran produk rokok harus diawasi lantaran rokok tersebut merupakan produk yang dapat dipalsukan.

Pendapat para ahli terkait pengertian Cukai tersebut menunjukkan bahwa cukai merupakan penjaga stabilitas peredaran barang di masyarakat. Sebagai upaya dalam penegakan cukai, pemerintah menerapkan sistem tarif yang tertuang dalam Pasal 5 Undang-undang cukai. Adapun sistem tarif cukai terdiri dari sistem tarif cukai spesifik, *ad valorem* dan kombinasi antara keduanya, yang mengatur lebih lanjut mengenai besaran tarif cukai serta perubahan tarif cukai baik spesifik ke *ad valorem* ataupun sebaliknya atau bahkan penggabungan antara keduanya adalah Menteri Keuangan. Ketiga sistem tarif baik spesifik, *ad valorem* dan juga gabungan antara keduanya sudah diterapkan di Indonesia.¹⁶

Cukai merupakan unsur penting dalam penjualan rokok legal di Indonesia. Dengan adanya cukai barang-barang yang perlu dikendalikan persebarannya dapat dikontrol oleh instansi terkait karena dapat membahayakan masyarakat jika dikonsumsi secara berlebihan.¹⁷ Contoh nyata dari kontrol persebaran barang melalui biaya cukai yaitu persebaran rokok di lingkungan masyarakat. Cukai yang ditetapkan pada rokok terbilang cukup tinggi dapat menekan konsumsi dari konsumen dan mengurangi resiko timbulnya penyakit yang dialami masyarakat

Perpajakan, Bisnis, Ekonomi, Akuntansi, Manajemen 4 (2022): 115–29, diakses 8 Januari 2023, <http://jurnal.politeknikbosowa.ac.id/index.php/pabean/article/view/226>. Lihat juga Nyoman Dita Ary Putri, I Nyoman Gede Sugiarta, dan Ni Made Sukaryati Karma, “Penegakan Hukum terhadap Peredaran Rokok Tanpa Cukai di Indonesia,” *Jurnal Preferensi Hukum* 3 (2022): 171–6, diakses 8 Januari 2023, doi:10.22225/jph.3.1.4679.171-176.

¹⁵ Sarwendah Indriyati, “Pengaruh Hasil Produksi Rokok dan Tarif Cukai Rokok terhadap Kinerja Penerimaan Bea dan Cukai,” *Jurnal Ilmiah Mahasiswa FEB Universitas Brawijaya* 7 (2019): 1–12, diakses 8 Januari 2023, <https://jimfeb.ub.ac.id/index.php/jimfeb/article/view/5581/4900>.

¹⁶ Suroño, *Kebijakan Tarif Cukai Hasil Tembakau* (Jakarta: Pusdiklat Bea Cukai, 2013), hlm. 40.

¹⁷ Nasruddin Djoko Surjono dan Piping Setyo Handayani, “Dampak Pendapatan dan Harga Rokok terhadap Tingkat Konsumsi Rokok pada Rumah Tangga Miskin di Indonesia,” *Jurnal BPPK* 6 (2013): 19–34, diakses 8 Januari 2023, <https://jurnal.bppk.kemenkeu.go.id/jurnalbppk/article/view/78>.

akibat terlalu sering mengonsumsi rokok. Tentunya penurunan konsumsi rokok oleh masyarakat sangat bermanfaat jika dilihat dari sektor kesehatan. Hal ini dikarenakan bahwa pada 2010 sebanyak 190.260 penduduk Indonesia meninggal akibat penyakit yang ditimbulkan dari konsumsi tembakau.¹⁸ Selain berfungsi dalam ranah kesehatan, kontrol persebaran terhadap barang yang berpotensi menimbulkan bahaya oleh Cukai juga dapat dijumpai dalam ranah lainnya.

Peranan Cukai yang sangat krusial yang berpotensi menimbulkan bahaya di lingkungan masyarakat tentunya harus mendapat perhatian khusus oleh Pemerintah. Contoh nyatanya adalah kenaikan biaya Cukai pada rokok legal yang menimbulkan pro dan kontra dalam persebaran rokok. Kebijakan ini juga berpotensi menjadi pisau bermata dua yang meningkatkan kemungkinan konsumsi rokok ilegal oleh masyarakat.¹⁹

2. Rokok Ilegal

Maraknya penjualan rokok ilegal yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan Bea Cukai menjadi polemik tersendiri di Indonesia. Menurut Agung, rokok dapat didefinisikan sebagai produk tembakau yang dimaksudkan untuk dibakar, dihisap, dan/atau dihirup, seperti rokok kretek, rokok putih, cerutu, atau bentuk lainnya yang terbuat dari *Nicotiana tabacum*, *Nicotiana rustica*, dan bahan lainnya, atau asap sintetisnya yang mengandung nikotin dan tar.²⁰

Rokok sendiri menurut Imelda terdiri dari banyak jenis. Bahan dasar rokok adalah daun tembakau yang dirajang dan dikeringkan, tergantung jenis rokoknya. Ada juga daun tembakau yang dikeringkan tanpa diiris dan biasanya digunakan untuk membuat cerutu. Tembakau dibungkus dengan kertas rokok setelah dicacah dan dikeringkan. Ini disebut sebagai roh putih. Rokok kretek adalah rokok yang

¹⁸ Annisa Marianti dan Budi Prayitno, “Analisis Pengaruh Faktor Sosial Ekonomi, Pendapatan dan Harga Rokok terhadap Konsumsi Rokok di Indonesia,” *Economie* 1 (2020): 93–106, diakses 8 Januari 2023, <https://journal.uwks.ac.id/index.php/economie/article/view/1126>.

¹⁹ Adelia Muharamani *et. al.*, “Analisis Efektifitas Pemungutan Cukai Rokok terhadap Penerimaan Pendapatan Negara,” *Jurnal Co-Management* 4 (2021): 543–9, diakses 8 Januari 2023, doi:10.32670/comanagement.v4i1.572.

²⁰ Agung Wardoyo dan Slamet Isworo, “Pembuatan Aplikasi Bahaya Rokok Berbasis Android,” *VisiKes: Jurnal Kesehatan Masyarakat* 18 (2019): 60–71, diakses 8 Januari 2023, <https://publikasi.dinus.ac.id/index.php/visikes/article/view/2422>.

mengandung cengkeh atau zat lain selain rokok putih. Rokok Klobot dibuat dengan cara mencacah tembakau, mengeringkannya, dan membungkusnya dengan daun jagung kering. Kemudian ada rokok klembak yang mana pembuatannya dari rokok yang dibumbui dengan kemenyan dan daun kelembak.²¹

Rokok ilegal adalah rokok yang beredar di wilayah Indonesia baik itu berasal dari dalam negeri maupun luar negeri yang tidak mengikuti peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Dengan kata lain, rokok ilegal adalah rokok yang masuk atau dijual di pasaran dengan melanggar peraturan keuangan, bea cukai dan peraturan lainnya, misalnya, tanpa membayar bea masuk, cukai atau Pajak Pertambahan Nilai (PPN), dan tanpa mematuhi ketentuan-ketentuan yang berlaku. Pada pasal 54 UU No. 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang cukai menyebutkan, menjual rokok, menawarkan rokok polos atau rokok tanpa cukai terancam dengan pidana penjara satu sampai lima tahun dan pidana atau denda 2 sampai 10 kali nilai cukai yang harus dibayar.²²

Perdagangan rokok ilegal tidak hanya merugikan pemerintah, namun juga perokok dewasa dan produsen. Kerugian yang diakibatkan oleh rokok ilegal menghasilkan dampak yang cukup signifikan. Mayoritas masyarakat yang mengonsumsi rokok ilegal merupakan masyarakat dengan kondisi ekonomi yang rendah sehingga memaksa mereka mengonsumsi rokok ilegal dikarenakan harganya yang lebih murah. Berbanding terbalik dengan masyarakat ekonomi rendah, kebanyakan dari masyarakat yang memiliki perekonomian menengah keatas cenderung mengonsumsi rokok legal. Hal ini dikarenakan harga yang terpaut tidak terlalu jauh, ragam rasa rokok dan lainnya.²³

²¹ Imelda Lianzi dan Erlina Pitaloka, "Hubungan Pengetahuan tentang Rokok dan Perilaku Merokok pada Staf Administrasi Universitas Esa Unggul," *Jurnal Inohim* 2 (2014): 67–81, diakses 8 Januari 2023, <https://inohim.esaunggul.ac.id/index.php/INO/article/view/105>.

²² Undang-Undang No. 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 11 Tahun 1995 tentang Cukai, Ps. 54.

²³ Gregorius Edowardo Ferari dan Pudjihardjo, "Analisis Pengaruh Produksi Rokok Legal dan Banderol Rokok terhadap Peredaran Rokok Ilegal (Studi Kasus Rokok Kretek Mesin, Rokok Kretek Tangan, dan Rokok Putih Mesin di Indonesia Tahun 2010 – 2019)," *Jurnal Ilmiah Mahasiswa FEB Universitas Brawijaya* 10 (2022): 1–12, diakses 8 Januari 2023, <https://jimfeb.ub.ac.id/index.php/jimfeb/article/view/8123>.

Legalitas bisnis, produk, iklan dan promosi sebagai cara distribusi merupakan indikator apakah rokok diperbolehkan beredar di Indonesia atau dapat dikatakan sebagai rokok legal. Hal ini dikarenakan rokok merupakan salah satu ciri barang kena cukai yang dikenakan terhadap hasil tembakau berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai. UU ini melarang peredaran rokok tanpa Cukai. Rokok harus ditempelkan pada kemasannya dengan pita rokok agar rokok dianggap sah dan untuk dapat menawarkan, mengirimkan, menjual, atau menyediakan untuk dijual sesuai dengan hukum yang berlaku di Indonesia.²⁴

3. Pendekatan *Regulatory Impact Assessment* (RIA)

Analisis kebijakan publik adalah disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi relevan dengan kebijakan sehingga dapat dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijakan.²⁵ RIA pertama kali diterapkan sebagai suatu proses dalam pemerintahan Amerika pada tahun 1970-an. Namun, pendekatan ini mulai populer setelah *Organisation for Economic Co-operation and Development* (selanjutnya disebut OECD) mulai menerapkan ide dan mempublikasikan RIA pada bulan Maret 1995 dalam bentuk pedoman penerapan RIA. Penggunaan RIA untuk pengajuan peraturan baru telah diwajibkan di pemerintah pusat Inggris sejak tahun 1998 dan pedoman RIA diperkenalkan pada 2000 untuk departemen pemerintahan di Inggris. Pada tahun 2001, 20 negara anggota OECD mengklaim telah menerapkan RIA. Selain itu, organisasi donor internasional seperti Bank Dunia dan *Asian Development Bank* (ADB) telah berinisiatif untuk menyebarkan konsep RIA ke negara berkembang, sedangkan Komisi Eropa memperkenalkan *System Impact Assessment* pada tahun 2003. Perkembangan berikutnya semakin banyak anggota OECD yang menggunakan konsep RIA ini.

²⁴ Putri, Sugiarta, dan Karma, *supra note 14*.

²⁵ William N. Dunn, *Analisis Kebijakan Publik*, Jakarta: Hanindita Graha Widya, 2003, h. 29.

Dalam salah satu panduan yang diterbitkan OECD, RIA dijelaskan sebagai suatu proses yang secara sistematis mengidentifikasi dan menilai dampak yang diinginkan dari suatu pengajuan undang-undang dengan metode analisis yang konsisten seperti *benefit-cost analysis*. RIA merupakan proses komparasi yang didasarkan tujuan pengaturan yang telah ditetapkan dan mengidentifikasi semua kemungkinan kebijakan yang mempengaruhi dalam mencapai tujuan kebijakan. Semua alternatif yang tersedia harus dinilai dengan metode yang sama dalam rangka menginformasikan pengambil keputusan akan pilihan-pilihan yang efektif dan efisien sehingga dapat memilih secara sistematis pilihan yang paling efektif dan efisien.

Definisi RIA menurut OECD:

“...RIA’s most important contribution to the quality of decisions is not the precision of the calculations used, but the action of analyzing – questioning, understanding real-world impacts and exploring assumptions”.

Pendekatan *Regulatory Impact Assessment/analysis* di Indonesia dikembangkan terutama oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) sejak tahun 2003.²⁶ Selain sebagai proses, RIA juga dapat diposisikan sebagai alat. Dalam hal ini, RIA merupakan alat untuk menghasilkan kebijakan, tata kelola dan pembangunan yang lebih baik. Ada dua kunci dalam penerapan RIA yang dianggap mampu memenuhi harapan tersebut, yaitu: (1) adanya partisipasi masyarakat dapat meningkatkan transparansi, kepercayaan masyarakat dan mengurangi risiko sebuah kebijakan, serta (2) menemukan opsi/pilihan yang paling efektif dan efisien sehingga dapat mengurangi biaya implementasi bagi pemerintah dan biaya transaksi bagi masyarakat. Di samping sebagai proses dan alat, RIA juga dapat diposisikan sebagai sebuah logika berpikir. RIA dapat digunakan oleh pengambil kebijakan untuk berfikir logis, mulai dari identifikasi masalah, identifikasi pilihan untuk memecahkan masalah, serta memilih satu kebijakan berdasarkan analisis terhadap semua pilihan. RIA mendorong pengambil kebijakan untuk berpikir terbuka dengan

²⁶ Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas, “Kajian Ringkas Pengembangan dan Implementasi Metode Regulatory Impact Analysis (RIA) Untuk Menilai Kebijakan (Peraturan Dan Non Peraturan) Di Kementerian PPN/Bappenas”, Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas

menerima masukan dari berbagai komponen yang terkait dengan kebijakan yang hendak diambil.

Selain sebagai proses, RIA juga dapat diposisikan sebagai alat. Dalam hal ini, RIA merupakan alat untuk menghasilkan kebijakan, tata kelola dan pembangunan yang lebih baik. Ada dua kunci dalam penerapan RIA yang dianggap mampu memenuhi harapan tersebut, yaitu: (1) adanya partisipasi masyarakat dapat meningkatkan transparansi, kepercayaan masyarakat dan mengurangi risiko sebuah kebijakan, serta (2) menemukan opsi/pilihan yang paling efektif dan efisien sehingga dapat mengurangi biaya implementasi bagi pemerintah dan biaya transaksi bagi masyarakat. sebagai sebuah metode yang memberikan *guideline* kerangka berpikir perumusan peraturan perundang-undangan, RIA terdiri dari tujuh langkah atau tahapan yaitu merumuskan masalah, merumuskan tujuan, mengidentifikasi alternatif tindakan, menganalisa manfaat dan biaya, konsultasi *stakeholders* dalam setiap tahapan, menyusun strategi implementasi, dan menuliskan semua proses analisa dalam sebuah laporan RIA.²⁷

RIA merupakan salah satu instrumen dalam melakukan reformasi regulasi untuk meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan yang dibangun oleh pemerintah, baik pada prosesnya maupun outputnya.²⁸ Regulasi merupakan salah satu instrumen solusi penyelesaian persoalan sosial yang muncul dalam kehidupan masyarakat. Pemerintah menyusun regulasi untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Oleh karenanya, pemerintah harus mengetahui seberapa baik regulasi yang diambil dan telah mempertimbangkan berbagai dampak yang mungkin akan timbul sebagai akibat adanya regulasi tersebut. RIA –disamping beberapa teknik lain yang seringkali dipakai, yaitu Metode Pemecahan Masalah/MPM dan Rocchipi- merupakan salah satu alat untuk membangun kerangka logis terhadap alternatif solusi atas problem yang ada.

²⁷ Agus Ediawan, Yuyu Qomariah, Frida Rustanti, Hari Kusdaryanto, Muhammad Mustafa dan Bayu Wijayanto, *Arti Penting Regulatory Impact Assessment (RIA)*, Jakarta: *The Asia Foundation*, 2008, hal. 08.

²⁸ “Regulatory Impact Assessment In Developing And Transition Economies: A Survey Of Current Practice”, *Working Paper Series, Centre on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester*, 2004, hal. 5, diakses 07 April 2023 <http://idpm.man.ac.uk/crc/>

Setelah berbagai opsi/pilihan untuk memecahkan masalah teridentifikasi, langkah berikutnya adalah melakukan seleksi terhadap berbagai pilihan tersebut. Proses seleksi diawali dengan penilaian dari aspek legalitas, karena setiap opsi/pilihan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang undangan yang berlaku. Untuk pilihan-pilihan yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dilakukan analisis terhadap biaya (*cost*) dan manfaat (*benefit*) pada masing-masing pilihan. Secara sederhana, “biaya” adalah hal-hal negatif atau merugikan suatu pihak jika pilihan tersebut diambil, sedangkan “manfaat” adalah hal-hal positif atau menguntungkan suatu pihak. Biaya atau manfaat dalam hal ini tidak selalu diartikan “uang”. Oleh karena itu, dalam konteks identifikasi biaya dan manfaat sebuah kebijakan, perlu dilakukan identifikasi tentang siapa saja yang terkena dampak dan siapa saja yang mendapatkan manfaat akibat adanya suatu pilihan kebijakan (termasuk kalau kebijakan yang diambil adalah tidak melakukan apa-apa atau *do nothing*).²⁹

4. Penggunaan Pendekatan *Regulatory Impact Assessment* (RIA) dengan Teknik *Soft Cost Benefit Analysis* (CBA)

Regulatory Impact Assessment (RIA) adalah sebuah metode yang secara sistematis dan konsisten mengkaji pengaruh yang ditimbulkan oleh tindakan pemerintah. Pelaksanaan RIA mendukung proses pembuatan kebijakan dengan memperhatikan data empiris yang berharga untuk sebuah keputusan kebijakan, dan melalui pembangunan kerangka keputusan yang rasional untuk memeriksa potensi implikasi dari pilihan kebijakan peraturan. (Susanto, 2016). RIA membantu regulator untuk memutuskan opsi kebijakan yang lebih efisien dan membuat alternatif yang kurang efisien. Pada penelitian ini, pendekatan RIA diiringi dengan teknis *Soft Cost Benefit Analysis* (CBA) yang dimana yang terpenting adalah semua biaya (dampak negatif) dan manfaat (dampak positif) yang dirasakan oleh berbagai pihak dapat teridentifikasi tanpa ada keharusan untuk menilainya dalam bentuk uang. Pada penelitian ini, analisis menggunakan teknis *Soft Cost Benefit Analysis*

²⁹[https://jdih.bappenas.go.id/data/monografifle/Pengembangan_dan_Implementasi_Metode_Regulatory_Impact_Analysis_\(RIA\).pdf](https://jdih.bappenas.go.id/data/monografifle/Pengembangan_dan_Implementasi_Metode_Regulatory_Impact_Analysis_(RIA).pdf), diakses 07 April 2023.

(CBA) dituangkan dalam bentuk simulasi kebijakan yang terdiri dari kebijakan tarif cukai tetap, tarif cukai turun, dan naik. Pada akhirnya, penelitian ini juga menawarkan usulan kebijakan dan rencana guna mengatasi peredaran rokok ilegal yang menjadi topik dari penelitian ini.

1.6 Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan normatif yuridis dan metode kualitatif. Penelitian ini mengambil lokasi di Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya A Tangerang, dengan data primer berasal dari hasil wawancara bersama dengan pihak-pihak yang berkaitan dengan Penerimaan Cukai. Penulis juga menggunakan data sekunder berupa laporan-laporan yang diterbitkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS), dan Direktorat Jenderal Bea Cukai Kementerian Keuangan.

Selanjutnya kegiatan analisis data menggunakan metode analisis model interaktif yang menurut Miles dan Huberman, ada beberapa tahapan yang harus dilalui yakni: reduksi data, penyajian data, dan menarik kesimpulan.³⁰ Pada penelitian kualitatif, proses reduksi data dilakukan dengan cara mengeliminasi informasi yang tidak dapat dikonfirmasi pada saat proses wawancara. Meskipun demikian, beberapa isu utama dalam kajian masih tetap dipertahankan sebagai jawaban empiris kajian. Tahapan penyusunan kajian dilakukan sebagai berikut: Studi literatur, dengan cara mengumpulkan dan mempelajari dari sumber-sumber tertulis seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, keputusan menteri bahan-bahan perkuliahan dan literatur lainnya yang berhubungan dengan topik penelitian. Observasi, dengan cara melakukan pengamatan langsung di lapangan dan terfokus pada hal-hal yang berkaitan dengan materi penelitian sehingga diperoleh data serta informasi lengkap dan nyata sebagai pembanding dari teori kepustakaan yang ada. Wawancara, dengan cara melakukan wawancara dengan pihak yang berkompeten dan mengetahui informasi mengenai fakta di lapangan yang berhubungan dengan materi karya ilmiah.

³⁰ Abdul Majid Al-Baihaqi, "Teknik Analisis Data," *ACADEMIA* 1 (2020): 1–15, diakses 8 Januari 2023, https://www.academia.edu/41119609/ANALISIS_DATA.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan bea dan cukai. Bahan tersebut merupakan bahan primer dalam penelitian ini. Sementara itu bahan hukum sekunder meliputi semua publikasi terkait dengan hukum yang diantaranya meliputi buku, artikel ilmiah dan populer, jurnal, prosiding, berita, laporan resmi lembaga pemerintah atau otoritas terkait, laporan resmi lembaga lain, laporan penelitian (termasuk skripsi, tesis, dan disertasi).³¹ Adapun narasumber yang digunakan dalam pengambilan data pada penelitian ini antara lain:

1. Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Indonesia; dan
2. Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya A Tangerang.

1.7 Sistematika Penulisan

Berikut ini merupakan sistematika penulisan hasil studi yang tertuang dalam penulisan proposal skripsi yang berjudul “Tinjauan Pengaturan Atas Tarif Cukai Rokok Terhadap Peredaran Rokok Ilegal”. (Studi Kasus: Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea Cukai Tipe Madya A Tangerang):

Bab 1 Pendahuluan

Bab ini berisi uraian tentang latar belakang penelitian, rumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, uraian kerangka konseptual, penjelasan metode penelitian yang akan digunakan, dan sistematika penelitian.

Bab 2 Pengaturan Tarif Cukai di Indonesia

Bab ini berisi uraian mengenai penggolongan cukai hasil tembakau, penggolongan tarif cukai, dasar pengenaan cukai, serta sanksi-sanksi terhadap pelanggaran yang berkaitan dengan ketentuan cukai.

Bab 3 Penerapan Pengaturan Tarif Cukai Rokok Terhadap Rantai Peredaran Rokok Ilegal

³¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2005), hlm. 137.

Bab ini menguraikan terkait dengan penerapan pengaturan tarif cukai terhadap pengendalian rokok ilegal. Pada bab ini pula, penulis memaparkan tugas dan fungsi kerja dari Kantor Bea Cukai Tangerang, dilanjutkan dengan hasil temuan wawancara dengan narasumber dalam penelitian ini yang disajikan dalam bentuk tabel pendataan serta menganalisis temuan tersebut dari sisi normatif yuridis.

Bab 4 Rekomendasi Pengaturan ke Depan dalam Mengatasi Peredaran Rokok Ilegal

Bab ini menguraikan tentang rekomendasi pengaturan ke depan dalam mengatasi peredaran rokok ilegal. Fokus utama dalam pemberian simulasi dengan memberikan tiga perspektif berbeda yakni simulasi dengan variable tarif cukai tetap, simulasi dengan variable tarif cukai turun, dan simulasi dengan variable tarif cukai naik. Ketiganya akan disertai dengan masing-masing dampak yang akan terjadi bilamana penerapan tersebut dilakukan sehingga pembaca dapat melakukan komparasi atau perbandingan dan memilih manakah yang lebih efisien dan lebih baik untuk diterapkan.

Bab 5 Kesimpulan dan Saran

Bab terakhir dimana bab ini berisi kesimpulan yang berisi jawaban dan saran atas pokok permasalahan yang ditemukan di lapangan, bersifat spesifik dan dapat dilaksanakan.