

**BAB I**  
**PENDAHULUAN**

**1.1 Latar Belakang Masalah**

Rokok merupakan produk olahan hasil tembakau yang sangat populer di kalangan masyarakat. Bahkan, rokok sudah menjadi kebutuhan sehari-hari dan menjadi pelengkap gaya hidup remaja maupun orang dewasa di berbagai kalangan tanpa memandang status sosial dan tingkat pendapatan. Padahal, tidak sedikit anggaran yang harus dikeluarkan untuk mengkonsumsi rokok setiap bulannya. Berdasarkan data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) pada tahun 2021, rata-rata pengeluaran per kapita sebulan untuk rokok mencapai Rp76.583 yang menempatkan rokok pada urutan kedua setelah pengeluaran untuk makanan jadi (BPS, 2021). Data Kementerian Kesehatan menunjukkan bahwa konsumsi rokok lebih tinggi daripada pengeluaran untuk konsumsi telur dan susu (Kemkes, 2018).

Tingginya pengeluaran rumah tangga untuk konsumsi rokok membuat proporsi untuk pemenuhan kebutuhan primer lainnya menjadi berkurang, termasuk untuk mencukupi kebutuhan gizi anak sehingga meningkatkan risiko terhadap stunting. Riset Pusat Kajian Jaminan Sosial Universitas Indonesia (PKJS UI) menunjukkan bahwa 5,5% anak dari keluarga perokok aktif lebih rentan mengalami stunting daripada anak dari keluarga yang tidak merokok sebagai akibat dari paparan asap rokok dan berkurangnya kemampuan keuangan keluarga untuk mencukupi kebutuhan makanan bergizi karena belanja rokok (PKJS-UI, 2018).

Selain itu, rokok mengandung 4000 zat kimia yang berbahaya bagi kesehatan, seperti Nikotin yang bersifat adiktif dan Tar yang bersifat karsinogenik

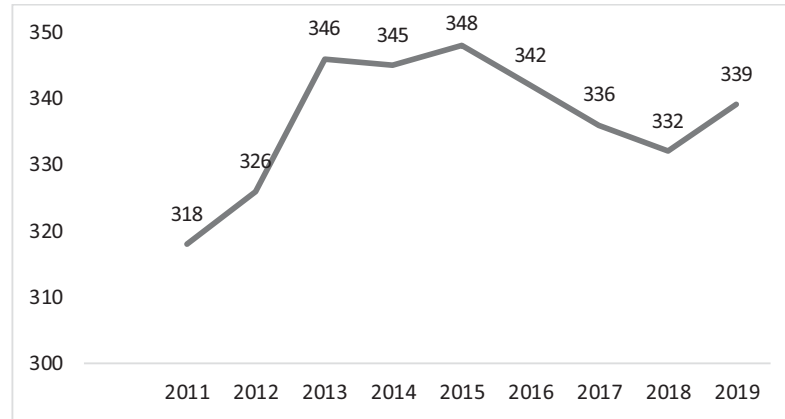
serta formalin yang dapat berdampak buruk bagi kesehatan (Kemkes, 2018). Ada 25 jenis penyakit yang ditimbulkan karena kebiasaan merokok seperti Emfisema, Kanker Paru, Bronkhitis Kronis dan Penyakit Paru lainnya. Dampak lain adalah terjadinya penyakit Jantung Koroner, peningkatan kolesterol darah, berat bayi lahir rendah (BBLR) pada bayi ibu perokok, keguguran dan bayi lahir mati (Kemkes, 2011).

Berdasarkan hasil riset Center for Indonesia's Strategic Development Initiatives (CISDI) pada tahun 2021, kebiasaan merokok telah menciptakan beban ekonomi kesehatan yang besar bagi negara karena biaya rawat inap dan perawatan penyakit akibat rokok yang harus ditanggung oleh BPJS Kesehatan. Beban biaya kesehatan yang harus ditanggung oleh negara akibat dampak negatif dari kebiasaan merokok mencapai Rp17,9-27,7 triliun setahun yang mana sebesar Rp10,5 – 15,6 triliunnya merupakan pengeluaran BPJS Kesehatan untuk menanggung biaya perawatan. Jumlah tersebut setara dengan 20%-30% dari besaran subsidi yang diperuntukkan untuk Penerima Bantuan Iuran (PBI) Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) per tahun dari APBN yang mencapai Rp48,8 triliun (CISDI, 2021).

Besarnya kerugian yang ditanggung akibat rokok diperkirakan akan terus meningkat mengingat jumlah perokok yang semakin bertambah. Dengan jumlah penduduk mencapai 270 juta jiwa (BPS, 2020), konsumsi rokok masyarakat Indonesia per tahun mencapai 322 miliar batang (DJBC, 2020). Hasil Riset Kesehatan Dasar (Riskedas) tahun 2018 menunjukkan proporsi penduduk usia 15 tahun ke atas yang mengkonsumsi rokok mencapai 33,8% dengan rincian perokok laki-laki sebesar 62,9% dan perempuan sebesar 4,8% (TCSC IAKMI, 2020). Bahkan, berdasarkan data Global Youth Tobacco Survey pada tahun 2019,

Indonesia merupakan negara peringkat ketiga dunia dengan jumlah perokok usia 10 tahun ke atas terbesar setelah Cina dan India (Republika, 2020). Peningkatan konsumsi rokok tersebut ditandai juga dengan jumlah produksi rokok yang menunjukkan tren kenaikan sebagaimana pada grafik 1.1

Grafik 1.1 Produksi Rokok Tahun 2011 s.d. 2019 (Miliar batang)



Sumber : TCSC-IAKMI, ATLAS Tembakau Indonesia 2020 hal. 41

Konsumsi rokok yang sangat tinggi di Indonesia tentunya menjadi hal yang harus diperhatikan mengingat dampak negatif yang dapat ditimbulkan akibat mengkonsumsi rokok. Dampak buruk rokok telah mengakibatkan pergeseran penyebab kematian di Indonesia yang semula didominasi oleh penyakit menular pada tahun 1990 menjadi penyakit tidak menular sejak tahun 2017 akibat dari perilaku dan gaya hidup yang salah satunya karena merokok (IHME, 2020).

Kendati demikian, terlepas dari berbagai dampak negatif yang ditimbulkan akibat konsumsi rokok. Di sisi lain, tidak dapat dipungkiri juga bahwa industri pengolahan hasil tembakau khususnya rokok memberikan kontribusi yang cukup signifikan terhadap perekonomian nasional dan menjadi sumber mata pencaharian jutaan masyarakat Indonesia. Industri rokok telah memberikan *multiplier effect* yang sangat luas menyangkut penciptaan lapangan kerja di berbagai rantai

industri, baik bagi tenaga kerja yang terserap di sektor perkebunan tembakau, industri rokok secara langsung maupun tenaga kerja lainnya yang terlibat dalam distribusi seperti pedagang besar maupun pengecer (retail) (Santoso, 2017).

Sebagai negara dengan tingkat produksi tembakau terbesar kelima di dunia di bawah China, India, Brasil, dan Zimbabwe (FAO, 2020), Indonesia memiliki potensi perkebunan tembakau sebagai komoditas bahan baku rokok yang sangat potensial. Produksi tembakau terus mengalami peningkatan dan pernah mencapai tingkat produksi tertinggi pada tahun 2019 sebesar 269.803 ton sebagaimana data yang disajikan oleh Kementerian Pertanian pada tabel 1.1 berikut.

Tabel 1.1 Produksi Tembakau Nasional (2017 s.d. 2021)

Tahun	Produksi (Ton)
2017	181.142
2018	195.482
2019	269.803
2020	261.439
2021	261.011

Sumber : Databoks, 2021

Sektor perkebunan tembakau pun turut berkontribusi pada penyerapan 1,7 juta tenaga kerja (Kontan, 2020). Selain itu, di sisi industri rokok, sebagian besar pabrik rokok merupakan industri padat karya yang menitikberatkan pada kebutuhan tenaga kerja manusia dalam jumlah yang besar. Hal tersebut belum termasuk serapan tenaga kerja di rantai distribusi mulai dari pedagang besar sampai pengecer. Berdasarkan data dari Kementerian Perindustrian, total serapan tenaga kerja industri rokok mencapai 5,98 juta orang, dengan jumlah tenaga kerja di sektor manufaktur dan distribusi sebanyak 4,28 juta orang sedangkan sisanya sebesar 1,7 juta orang merupakan tenaga kerja di sektor perkebunan (Kemenperin, 2019).

Melihat kontribusi industri rokok yang besar bagi perekonomian nasional dan penciptaan lapangan kerja, dengan tidak mengesampingkan dampak negatif yang dapat ditimbulkan, penerapan kebijakan pelarangan rokok tentu bukanlah pilihan yang tepat. Adanya pelarangan rokok akan mematikan sumber mata pencaharian jutaan tenaga kerja yang sangat bergantung pada industri rokok sehingga akan berdampak pada perekonomian nasional. Oleh karena itu, rokok dapat dikatakan hampir tidak mungkin untuk dilarang. Alternatif yang dapat dilakukan adalah dengan mengendalikan tingkat konsumsinya melalui penerapan kebijakan. Salah satu upaya pemerintah untuk membatasi maupun mengendalikan konsumsi rokok adalah dengan menerapkan kebijakan Cukai Hasil Tembakau (CHT) untuk meningkatkan harga jual rokok agar semakin tidak terjangkau di kalangan masyarakat.

Pengenaan cukai termasuk juga cukai rokok diatur dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai. Menurut undang-undang tersebut, cukai adalah

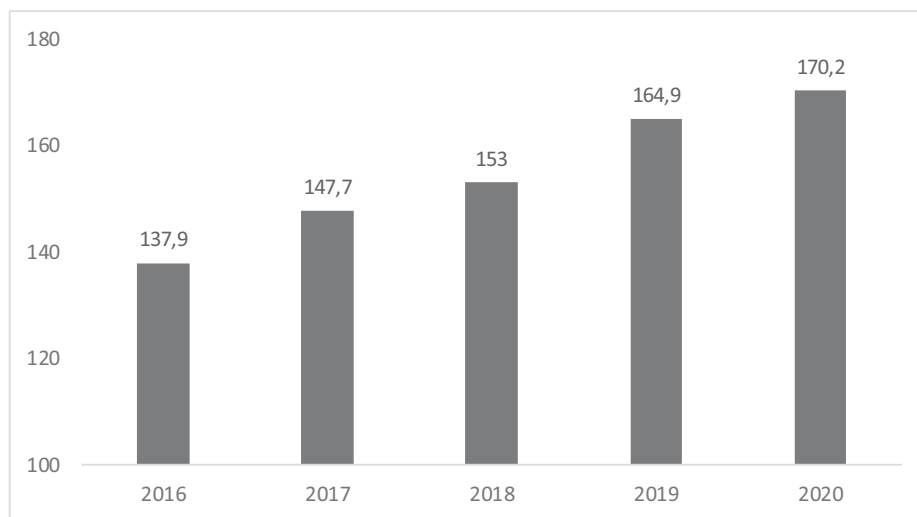
“pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan dalam Undang-undang ini”

Istilah “karakteristik” sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Cukai tersebut berkaitan dengan jenis barang yang perlu dikendalikan konsumsinya, diawasi peredarannya, serta dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat maupun lingkungan hidup sehingga perlu untuk membebaskan pungutan negara sebagai upaya untuk menjamin asas keadilan dan keseimbangan. Jenis Barang Kena Cukai (BKC) yang dimaksud antara lain seperti etil alkohol, minuman yang mengandung etil alkohol, dan produk hasil tembakau seperti sigaret, cerutu, rokok

daun, tembakau iris, dan hasil pengolahan tembakau lainnya. Dengan demikian, pengenaan cukai tidak hanya semata-mata untuk mengumpulkan penerimaan negara (*budgetair*), tetapi juga sebagai alat pengatur (*regulated*) untuk membatasi peredaran produk yang dapat menimbulkan dampak negatif serta pembayaran biaya kompensasi atas eksternalitas negatif yang ditimbulkan untuk mewujudkan asas keadilan.

Pengenaan Cukai telah memberikan kontribusi besar bagi pendapatan negara. Penerimaan cukai khususnya Cukai Hasil Tembakau (CHT) dari tahun ke tahun menjadi penyumbang penerimaan cukai terbesar dibandingkan BKC lainnya seperti Minuman Mengandung Etil Alkohol (MMEA), Etil Alkohol (EA), maupun Penerimaan Cukai lainnya (DJBC, 2020). Berdasarkan data dari Laporan Kinerja Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC) dari tahun 2016 s.d. 2020, realisasi penerimaan cukai rokok setiap tahun selalu mengalami peningkatan sebagaimana pada grafik 1.2 berikut.

Grafik 1.2 Realisasi Penerimaan CHT Tahun 2016 s.d. 2020 (Triliun Rp)

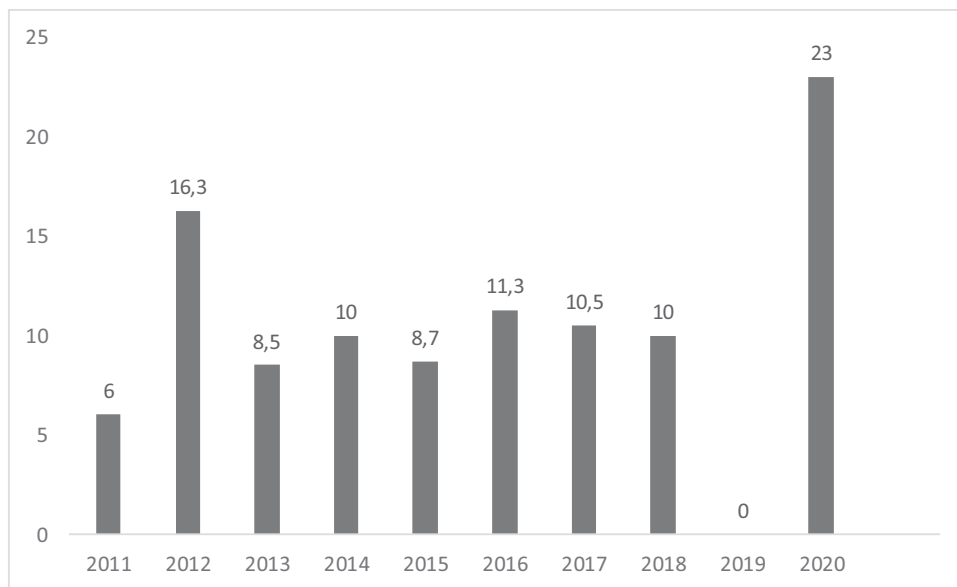


Sumber : Laporan Kinerja DJBC (2016-2020) diolah

Pada tahun 2020, penerimaan CHT berkontribusi sebesar 96,6% terhadap penerimaan cukai secara keseluruhan yang mencapai Rp176.31 triliun dan berkontribusi sebesar 79,9% dari seluruh total penerimaan DJBC sebesar Rp212,94 triliun. Setiap tahun, penerimaan negara dari cukai pun selalu mampu mencapai target yang ditetapkan.

Kenaikan penerimaan negara dari cukai juga dilatarbelakangi karena kebijakan pemerintah untuk menaikkan tarif CHT yang hampir dilakukan setiap tahun. Hal ini sebagai upaya pemerintah untuk mengendalikan konsumsi rokok di masyarakat. Menteri Keuangan, Sri Mulyani menyebutkan bahwa belanja rokok masyarakat miskin di pedesaan dan perkotaan menjadi pengeluaran terbesar kedua setelah beras dengan total pengeluaran untuk konsumsi rokok di perkotaan mencapai 11,9% sedangkan di pedesaan mencapai 11,24% (Kemenkeu, 2021).

Grafik 1.3 Kenaikan Tarif Cukai Hasil Tembakau Tahun 2011 s.d. 2020  
(dalam %)



Sumber : TCSC-IAKMI, ATLAS Tembakau Indonesia 2020 hal. 41

Pada grafik 1.3, diketahui bahwa pemerintah dalam hal ini Kementerian Keuangan terus menaikkan tarif cukai setiap tahun kecuali di tahun 2019 karena bertepatan dengan masa penyelenggaraan pemilihan umum (pemilu). Kebijakan peningkatan tarif cukai yang dilakukan setiap tahun tersebut juga sebagai upaya pemerintah menjalankan fungsi regulasi untuk mengendalikan tingkat konsumsi rokok di masyarakat. Peningkatan tarif cukai rokok tersebut diharapkan dapat menurunkan jumlah prevalensi perokok.

Di sisi lain, kenaikan tarif cukai rokok yang dilakukan hampir setiap tahun juga menimbulkan dampak negatif lainnya yaitu semakin maraknya produksi dan peredaran rokok ilegal di kalangan masyarakat. Menurut pengertiannya, rokok ilegal adalah rokok produksi dalam negeri maupun impor yang beredar di wilayah Indonesia namun tidak mematuhi ketentuan yang berlaku, antara lain rokok tanpa pita cukai, rokok dengan pita cukai palsu, rokok dengan pita cukai bekas, dan rokok dengan pita cukai yang tidak sesuai peruntukannya (Beacukai.go.id, 2019). Tidak adanya pembayaran cukai ataupun pembayaran cukai yang tidak sesuai ketentuan membuat harga rokok ilegal jauh lebih murah dibandingkan rokok legal. Adanya kebijakan kenaikan tarif cukai juga semakin melebarkan disparitas harga antara rokok ilegal dengan rokok legal.

Berdasarkan hasil riset yang dilakukan oleh Tim peneliti Pusat Penelitian Kebijakan Ekonomi Universitas Brawijaya (PPKE UB), rata-rata harga rokok ilegal lebih murah 1/5 s.d. 1/3 kali dari harga rokok legal tergantung dari jenis rokok sebagaimana pada tabel 1.2 berikut.

Tabel 1.2 Perbandingan Harga Rokok Ilegal dengan Rokok Legal

No	Jenis Rokok	Harga Rokok Ilegal dibanding Rokok Legal
1.	Sigaret Kretek Mesin (SKM)	1/4 kali lebih murah
2.	Sigaret Putih Mesin (SPM)	1/5 kali lebih murah
3.	Sigaret Kretek Tangan (SKT)	1/3 kali lebih murah

Sumber : Kontan, 2021

Menurut hasil riset tersebut, kenaikan tarif cukai rokok tidak berdampak langsung pada penurunan angka prevalensi perokok, akan tetapi malah semakin meningkatkan peredaran rokok ilegal karena tingkat konsumsi masyarakat yang tetap dan cenderung bertambah. Sebagai gambaran, rokok Sigaret Kretek Mesin (SKM) legal yang biasanya dijual pada kisaran harga 25ribu ke atas, sedangkan rokok SKM ilegal hanya dijual pada kisaran harga 6-8ribuan. Kebutuhan masyarakat yang mengkonsumsi rokok masih tetap tinggi namun tidak diimbangi dengan kondisi keuangan apalagi ditambah dengan kondisi pandemi Covid-19 yang berdampak pada ekonomi semakin meningkatkan tingkat konsumsi rokok ilegal di kalangan masyarakat.

Peningkatan konsumsi rokok ilegal tentu harus menjadi perhatian serius mengingat konsumsi rokok ilegal sangat berbahaya bagi masyarakat karena tidak ada jaminan kualitas bahan yang digunakan. Rokok yang diperdagangkan secara ilegal sudah pasti tidak mengindahkan segala aturan peringatan kesehatan yang ketat, kadar maksimum tar dan nikotin, serta larangan penjualan pada anak di bawah umur (Allen, 2012). Dalam laporan yang ditulis pada Guardian Newspaper, bahan tembakau rokok ilegal pernah ditemukan mengandung racun arsenic, kotoran tikus, serta kandungan tar dan karbon monosida yang jauh lebih banyak daripada bahan tembakau yang legal (Campbel, 2010). Selain itu, peredaran rokok ilegal

dalam jangka pendek maupun panjang akan sangat berpengaruh terhadap kelangsungan industri hasil tembakau dan mengancam penurunan pendapatan negara dari cukai.

Dalam praktiknya, masih terdapat banyak produsen rokok ilegal yang berusaha menghindari kewajiban untuk membayar cukai dengan menyalahgunakan penggunaan pita cukai. Maraknya peredaran rokok ilegal tidak hanya menyebabkan kerugian negara, tetapi juga berdampak buruk bagi produsen rokok legal dan kesehatan masyarakat mengingat kandungan dan kualitas rokok ilegal yang tidak terkontrol dengan baik. Berdasarkan riset dari indodata 2021, angka peredaran rokok ilegal mencapai 26,30% dengan potensi kerugian negara mencapai Rp53,18 triliun (Kumparan.com, 2022). Sejatinya, penerimaan negara dari cukai juga dialokasikan ke berbagai kegiatan baik di bidang kesejahteraan, kesehatan, sosial, maupun lingkungan untuk memulihkan dan sebagai kompensasi atas dampak negative yang ditimbulkan dari rokok.

Maraknya peredaran rokok ilegal tentunya menimbulkan kerugian ganda karena selain dampak negatif dari konsumsi rokok, rokok ilegal juga memiliki dampak pada berkurangnya potensi penerimaan negara yang seharusnya dapat dialokasikan untuk berbagai program pemulihan akibat berbagai dampak negatif dari konsumsi rokok ilegal tersebut. Tingginya angka peredaran rokok ilegal tentu berkonsekuensi pada upaya institusi Bea dan Cukai untuk bekerja lebih ekstra dalam melakukan pengawasan. Jumlah kasus penindakan dan Barang Hasil Penindakan (BHP) setiap tahun terus mengalami peningkatan sebagaimana pada tabel 1.3 berikut.

Tabel 1.3 Data Penindakan dan Barang Hasil Penindakan (BHP) Hasil Tembakau (HT) Tahun 2017 s.d. 2020

Tahun	Penindakan (Kasus)	Barang Hasil Penindakan (BHP) dalam juta
2017	3.369	336,56
2018	5.436	389,24
2019	6.327	408,63
2020	9.018	448,07

Sumber : Laporan Kinerja DJBC Tahun 2020 hal. 130

Kasus peredaran rokok ilegal terjadi hampir di seluruh wilayah, termasuk di wilayah kerja Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Cukai (KPPBC TMC) Kediri. Sebagai salah satu kantor perwakilan Bea dan Cukai tipe Cukai di wilayah Jawa Timur, fokus utama tugas dan fungsi kantor KPPBC TMC Kediri adalah melakukan pelayanan dan pengawasan pengenaan cukai industri rokok yang memberikan kontribusi penerimaan terbesar dari keseluruhan total penerimaan yang dihimpun oleh bea dan cukai. Wilayah kerja KPPBC TMC Kediri yang meliputi Kota Kediri, Kabupaten Kediri, Kabupaten Jombang, dan Kabupaten Nganjuk merupakan salah satu kawasan pusat industri rokok terbesar di Indonesia, keberadaan pabrik rokok PT. Gudang Garam Tbk, PT. HM. Sampoerna Tbk., serta 33 pabrik rokok lainnya yang berada di wilayah kerjanya menjadikan KPPBC TMC Kediri sebagai penyumbang penerimaan CHT yang signifikan bagi negara.

Pada tahun 2021, KPPBC Tipe Madya Cukai Kediri berhasil menghimpun penerimaan cukai sebesar Rp32,87 Triliun (118,13%) dari target APBN tahun 2021 sebesar Rp27,83 Triliun. Jumlah penerimaan cukai di tahun 2021 tersebut setara dengan 18,26% penerimaan cukai nasional dan merupakan penerimaan terbesar dalam wilayah kerja Kantor Wilayah (Kanwil) DJBC Jawa Timur II. Oleh karena itu, penerimaan KPPBC TMC Kediri memberikan kontribusi penting dalam

menopang penerimaan cukai nasional. Target dan realisasi penerimaan cukai KPPBC TMC Kediri terus meningkat setiap tahunnya sebagaimana data pada tabel 1.4 berikut.

Tabel 1.4 Realisasi Penerimaan KPPBC TMC Kediri Tahun 2017 s.d. 2021

Tahun	Realisasi (Triliun Rp)
2017	16,90
2018	18,40
2019	20,60
2020	26,94
2021	32,87

Sumber : Website KPPBC TMC Kediri  
www.bckediri.beacukai.go.id)

Meskipun KPPBC TMC Kediri menjadi penyumbang penerimaan cukai terbesar di wilayah Jawa Timur II, akan tetapi pada kenyataannya di lapangan masih terdapat banyaknya kasus peredaran rokok ilegal yang terjadi dan sangat berpotensi menggerus penerimaan cukai yang telah dihimpun. Banyaknya rokok ilegal menyebabkan hilangnya potensi penerimaan negara yang didapat dari CHT. Artinya bahwa penerimaan negara dari cukai yang dihimpun seharusnya dapat lebih tinggi dari penerimaan riil apabila kasus peredaran rokok ilegal tidak terjadi. Tercatat, pada tahun 2020 kasus peredaran rokok ilegal yang ditemukan hampir terjadi di setiap bulan sebagaimana pada tabel 1.5 berikut.

Tabel 1.5 Kasus Peredaran Rokok Ilegal Pada Tahun 2020

No	Bulan	Jumlah Batang	Nilai Barang (Rp)	Kerugian (Rp)
1	Januari	2.060	1.110.000	1.248.000
2	Februari	108.960	109.539.000	59.215.923
3	Maret	800	8.340.000	1.865.800
4	April	-	-	-
5	Mei	2.108	1.016.000	577.400
6	Juni	23.280	11.460.000	11.317.740
7	Juli	125.176	127.754.280	72.588.994
8	Agustus	1.201.680	1.225.216.000	712.672.256
9	September	1.760	4.207.100	1.600.594
10	Oktober	764	347.620	431.660
11	November	5.880	5.425.000	3.285.100
12	Desember	6.712	6.113.960	3.356.457
Total		1.479.180	1.500.528.960	868.159.924

Sumber : Data Penindakan KPPBC TMC Kediri, 2020 (diolah)

Berbagai kasus peredaran rokok ilegal sebagaimana pada tabel 1.5 tentu sangat merugikan tidak hanya pada penerimaan negara yang dihimpun oleh KPPBC TMC Kediri, tetapi juga menjadi ancaman serius terhadap kelangsungan industri rokok di kawasan dan kesehatan masyarakat yang mengkonsumsinya. Kerugian terhadap penerimaan negara akibat peredaran rokok ilegal pada tahun 2020 sebesar Rp868.159.924. Bahkan, jumlah kerugian tersebut naik hampir tiga kali lipat pada tahun 2021 menjadi sebesar Rp2.263.784.959. Jumlah kerugian akibat peredaran rokok ilegal pada tahun 2021 di wilayah KPPBC TMC Kediri tersebut juga melebihi wilayah lainnya di Kanwil Jatim II yaitu KPPBC Madiun sebesar Rp582.500.000, KPPBC Blitar sebesar Rp220.407.288, maupun KPPBC Banyuwangi sebesar Rp357.800.000. Hal ini mengindikasikan bahwa peredaran rokok ilegal di wilayah kerja KPPBC TMC Kediri semakin meningkat sehingga membutuhkan berbagai upaya ekstra dalam pemberantasan rokok ilegal.

Masih maraknya kasus peredaran rokok ilegal mengharuskan KPPBC TMC Kediri untuk meningkatkan pengawasan dan penindakan terhadap peredaran rokok ilegal. Sesuai tugas pokok dan fungsinya (tupoksi), KPPBC TMC Kediri tidak hanya melaksanakan tugas sebagai *revenue collector* dari sektor kepabeanan dan cukai, tetapi juga menjalankan tugas sebagai *community protector* sebagai upaya untuk melindungi masyarakat dari barang-barang yang dilarang atau dibatasi yang dapat menimbulkan gangguan terhadap kesehatan maupun keamanan (Beacukai, 2019). Peredaran rokok ilegal tentu menjadi perhatian besar mengingat potensi bahaya yang dapat ditimbulkan karena kandungan yang tidak terjamin serta ancaman terhadap penerimaan negara.

Dalam upaya memberantas peredaran rokok ilegal, berbagai instrumen kebijakan berupa peraturan telah menjadi landasan hukum bagi petugas KPPBC TMC Kediri untuk melaksanakan penindakan terhadap pelanggaran terkait dengan peredaran rokok ilegal. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai beserta berbagai peraturan pelaksanaannya seperti Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 49 Tahun 2009 tentang Tata Cara Penindakan di Bidang Cukai, Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 1996 tentang Penyidikan Tindak Pidana di Bidang Kepabeanan dan Cukai, Peraturan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor 53 Tahun 2010 tentang Tata Laksana Pengawasan, maupun Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 07/PMK.07/2020 tentang Penggunaan, Pemantauan, dan Evaluasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) menjadi pilar pemberantasan rokok ilegal. Dalam UU Cukai tersebut telah dinyatakan secara jelas tentang ketentuan sanksi pidana penjara dan denda yang dapat diberlakukan terhadap siapa saja yang terlibat dalam peredaran barang kena cukai ilegal serta

bagaimana kewenangan institusi Bea dan Cukai dalam melakukan upaya pengawasan.

Selain itu, dalam pemberantasan rokok ilegal, KPPBC TMC Kediri juga berkoordinasi dengan masing-masing pemerintah daerah yang berada di wilayah kerjanya untuk melakukan pemberantasan rokok ilegal sebagai wujud pelaksanaan program pemanfaatan DBH CHT. Hal ini karena pemerintah daerah juga bertanggung jawab terhadap upaya pemberantasan peredaran rokok ilegal di wilayahnya masing-masing. Berbagai upaya dilakukan untuk memberantas rokok ilegal mulai dari tindakan yang bersifat preventif seperti sosialisasi terkait informasi rokok ilegal dan sanksi yang dapat dikenakan kepada setiap pengedar sampai dengan upaya represif dalam bentuk operasi dan penindakan di lapangan.

Dalam menerapkan suatu kebijakan, pemilihan instrumen kebijakan yang tepat menjadi hal penting yang harus dipenuhi agar tujuan kebijakan dapat tercapai (Petter dan Nispen, 1998). Dengan kata lain, kegagalan pemilihan maupun penggunaan instrumen kebijakan memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap ketidakefektifan sebuah kebijakan. Menurut Scheiner (1992), instrumen kebijakan merupakan teknik yang digunakan untuk melaksanakan kebijakan sehingga dapat mencapai tujuan kebijakan. Instrumen kebijakan diartikan juga sebagai perangkat kebijakan yang digunakan oleh pemerintah dalam menempatkan kebijakan yang berlaku (Howlet dan Ramesh, 1995). Kasus peredaran rokok ilegal merupakan permasalahan yang kompleks sehingga membutuhkan berbagai instrumen kebijakan agar upaya pemberantasan dapat dilakukan secara optimal.

Menurut Howlett dan Ramesh (1995), ada tiga klasifikasi instrumen kebijakan yang dapat digunakan yaitu *compulsory instrumen* (instrumen wajib), *voluntary instrumens* (instrumen sukarela), maupun *mixed instrumens* (instrumen campuran). Selain itu, menurut Mc Donnel dan Elmore (1987), terdapat empat jenis instrumen kebijakan yaitu *mandates*, *inducements*, *capacity-building*, dan *system-changing* yang dapat digunakan. Berbagai instrumen kebijakan tersebut dapat menjadi sebuah alat kebijakan yang optimal apabila diterapkan dalam memberantas peredaran rokok ilegal.

Dalam melaksanakan kebijakan terkait pemberantasan peredaran rokok ilegal, tentunya ada berbagai instrumen kebijakan yang digunakan oleh KPPBC TMC Kediri agar tujuan dari kebijakan tersebut dapat tercapai. Adanya peningkatan kasus peredaran rokok ilegal di wilayah kerja KPPBC TMC Kediri salah satunya dapat disebabkan karena belum optimalnya instrumen kebijakan yang diterapkan dalam pemberantasan peredaran rokok ilegal. Oleh karena itu, maksud dari penelitian ini adalah untuk mengetahui instrumen kebijakan apa yang selama ini digunakan oleh KPPBC TMC Kediri serta bagaimana pengembangan instrumen tersebut dalam memberantas peredaran rokok ilegal.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, rumusan masalah dalam penelitian ini antara lain:

1. Instrumen kebijakan apa yang telah digunakan oleh KPPBC TMC Kediri dalam memberantas peredaran rokok ilegal?

2. Bagaimanakah pengembangan instrumen kebijakan yang seharusnya digunakan oleh KPPBC TMC Kediri untuk memberantas peredaran rokok ilegal?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah dipaparkan, tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mendeskripsikan instrumen kebijakan apa yang telah digunakan oleh KPPBC TMC Kediri dalam memberantas peredaran rokok ilegal.
2. Untuk memberikan rekomendasi tentang pengembangan instrumen kebijakan dalam memberantas peredaran rokok ilegal.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baik secara akademis maupun praktis, antara lain:

#### **1.4.1 Manfaat Akademis**

Penelitian yang dilakukan diharapkan dapat berkontribusi untuk mengisi gap atau *state of the art* dari penelitian-penelitian sebelumnya dalam ranah kebijakan tentang pemberantasan rokok ilegal. Berdasarkan reviu dari berbagai penelitian tentang instrumen kebijakan yang telah dilakukan, selama ini penelitian terkait instrumen kebijakan lebih berfokus pada aspek pemilihan instrumen, perumusan instrumen, maupun penjelasan instrumen kebijakan berkaitan dengan permasalahan lingkungan, energi, konservasi hutan, maupun fiskal. Sedangkan penelitian terdahulu tentang rokok ilegal sampai dengan saat penelitian ini, penulis belum menemukan penelitian yang membahas tentang pengembangan instrumen

kebijakan dalam memberantas peredaran rokok ilegal. Dengan demikian, ada gap dari berbagai penelitian terdahulu tentang pengembangan instrumen kebijakan dalam pemberantasan peredaran rokok ilegal. Oleh karena itu, hasil penelitian diharapkan dapat digunakan sebagai masukan untuk pengembangan instrumen kebijakan yang dapat berperan dalam mendukung pemberantasan peredaran rokok ilegal.

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi dan solusi dalam menerapkan kebijakan pemberantasan peredaran rokok ilegal di wilayah kerja KPPBC TMC Kediri.