

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Maraknya peredaran rokok ilegal menunjukkan bahwa masih terdapat persoalan yang belum sepenuhnya terselesaikan dalam kebijakan pengendalian tembakau di Indonesia. Penjualan rokok ilegal yang sebelumnya dilakukan secara tersembunyi kini semakin sering ditemukan secara terbuka di pinggir jalan dan tempat umum, sehingga seolah dianggap sebagai hal yang biasa. Kondisi ini berkaitan erat dengan kebijakan kenaikan harga rokok legal yang terus berlanjut, sementara jumlah perokok masih relatif tinggi. Ketika harga rokok legal semakin mahal, masyarakat dengan daya beli terbatas cenderung beralih ke rokok ilegal yang lebih murah, sehingga konsumsi rokok tidak sepenuhnya menurun, melainkan mengalami pergeseran ke produk ilegal (Ikhsan Ali Utami, Citra Kharisma Ryad, Ahmad M Hakim, 2025).



Gambar 1. 1 Penjual Rokok Ilegal Secara Terang Terangan di Pinggir Jalan

Sumber: Tempo.co, 2025

Maka dari itu Fenomena peredaran rokok ilegal tidak hanya terlihat dalam data dan laporan peneliti, tetapi juga dapat diamati secara nyata dalam kehidupan sehari-hari. Hal tersebut tercermin pada gambar di atas yang menunjukkan bahwa rokok ilegal telah beredar secara terang-terangan dan mudah ditemukan di ruang publik, khususnya pada penjualan eceran dengan pengawasan yang relatif lemah. Kondisi ini mengindikasikan bahwa peredaran rokok ilegal tidak lagi berlangsung secara tersembunyi, melainkan telah menjadi bagian dari praktik perdagangan yang dianggap wajar oleh sebagian masyarakat.

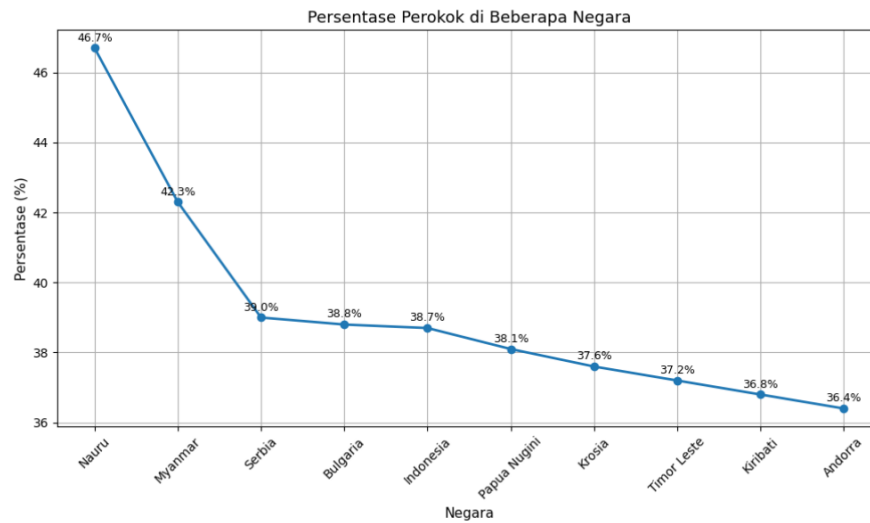
Maraknya peredaran rokok ilegal yang terjadi saat ini tidak dapat dilepaskan dari perkembangan panjang produk rokok dan industri tembakau itu sendiri. Rokok bukan sekadar komoditas ekonomi, melainkan produk yang telah mengalami proses historis dan kultural yang panjang hingga menjadi bagian dari kehidupan sosial masyarakat. Pemahaman terhadap sejarah kemunculan dan perkembangan rokok, baik secara global maupun di Indonesia, menjadi penting untuk melihat bagaimana rokok berkembang dari produk tradisional hingga menjadi industri besar yang bernilai ekonomi tinggi. Perkembangan inilah yang pada akhirnya turut membentuk dinamika produksi, distribusi, dan konsumsi rokok di masyarakat, termasuk munculnya praktik peredaran rokok ilegal yang saat ini semakin meluas.

Produk rokok berbahan tembakau telah dikenal sejak lama di benua Amerika, awalnya dimanfaatkan untuk keperluan ritual dan pengobatan tradisional. Perkembangan rokok modern mulai pesat setelah ditemukannya mesin pelinting otomatis oleh James Albert Bonsack pada 1880-an, yang mendorong produksi massal secara luas. Di Indonesia, industri rokok berkembang melalui lahirnya rokok

kretek yang dipelopori oleh Haji Djamhari di Kudus sekitar tahun 1870, yang kemudian menjadi fondasi tumbuhnya industri rokok khas Nusantara (Thomas Sunaryo, 2013).

Rokok kretek merupakan rokok khas produk asli Indonesia yang unik dan diakui dunia, yaitu rokok yang bahan baku atau isinya berupa daun tembakau dan cengkeh yang diberi saus untuk mendapatkan efek rasa dan aroma tertentu (Thomas Sunaryo, 2013). Sejak itu, rokok kretek tidak hanya menjadi produk konsumsi yang populer, tetapi juga bagian dari identitas budaya Indonesia, sekaligus salah satu sektor penting dalam kehidupan sosial ekonomi. Industri rokok terus beradaptasi melalui inovasi teknologi, pemasaran, dan diversifikasi produk, menjadi penopang ekonomi lokal di berbagai daerah terutama Jawa Tengah dan Jawa Timur dengan menyediakan jutaan lapangan kerja dan membentuk dinamika sosial yang lekat dengan kehidupan sehari-hari masyarakat.

Organisasi Kesehatan Dunia (*World Health Organization/WHO*) memperkirakan bahwa pada tahun 2025 sekitar 38,7% penduduk Indonesia berusia 15 tahun ke atas. Angka ini mencakup seluruh pengguna produk tembakau, baik yang dikonsumsi dengan cara dibakar maupun tidak dibakar, serta yang merokok setiap hari maupun sesekali. Tingginya jumlah perokok tersebut menempatkan Indonesia sebagai negara dengan proporsi perokok kelima terbesar di dunia, setelah Nauru dengan persentase 46,7%, Myanmar sebesar 42,3%, Serbia 39%, dan Bulgaria 38,8%. Kondisi ini menunjukkan bahwa tingkat konsumsi rokok di Indonesia masih sangat tinggi dibandingkan dengan banyak negara lain,



Gambar 1. 2 Negara Dengan Proporsi Perokok Terbanyak Di Dunia Tahun 2025

Sumber: databoks (data diolah penulis, 2025)

Kondisi tersebut mencerminkan tingginya permintaan masyarakat terhadap produk tembakau, sekaligus menunjukkan besarnya tantangan yang dihadapi dalam upaya pengendalian konsumsi rokok. Situasi ini memperlihatkan adanya paradoks, di mana tingginya tingkat konsumsi di satu sisi memperkuat pasar dan menjaga keberlangsungan industri rokok, namun di sisi lain justru menimbulkan tekanan terhadap industri tersebut akibat kebijakan pemerintah yang semakin ketat serta meningkatnya kesadaran publik terhadap dampak kesehatan dari konsumsi rokok. Perkembangan ini menunjukkan bahwa keberlanjutan industri rokok tidak semata-mata ditentukan oleh aspek ekonomi, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh kebijakan regulasi dan isu kesehatan masyarakat yang terus berkembang (Runik Sri Astuti, 2025).



Gambar 1. 3 Peta Sebaran Produksi Tembakau (dalam ton) Tahun 2023

Sumber: Kementerian Pertanian, 2025

Peta di atas menunjukkan bahwa produksi tembakau di Indonesia pada tahun 2023 menurut Kementerian Pertanian hanya ada pada beberapa provinsi tertentu, terutama di Pulau Jawa dan sebagian wilayah timur Indonesia. Provinsi dengan kategori produksi tinggi (ditandai warna hijau) mencakup Jawa Barat, Jawa Timur, Yogyakarta, Bali, dan sebagian Nusa Tenggara Timur, yang berarti wilayah ini menjadi sentra utama pasokan bahan baku bagi industri rokok nasional. Sementara itu, provinsi dengan produksi sedang (kuning) tersebar di Sumatera Utara, Riau, Lampung, Sulawesi Selatan, dan sebagian Nusa Tenggara, sehingga meski kontribusinya tidak sebesar Jawa, kawasan ini tetap berperan penting dalam menjaga keberlanjutan rantai pasok tembakau. Sebaliknya, sejumlah provinsi seperti di Kalimantan, Maluku, dan Papua ditandai dengan ketiadaan data atau produksi yang sangat rendah (abu-abu), yang mengindikasikan bahwa perekonomian lokal di daerah tersebut tidak bertumpu pada komoditas tembakau dan lebih bergantung pada sektor lain. Pola distribusi ini menggambarkan ketimpangan geografis dalam produksi tembakau nasional, yang berimplikasi pada

konsentrasi aktivitas ekonomi, tenaga kerja tani, serta potensi risiko kesehatan dan ketergantungan fiskal pada beberapa wilayah tertentu.

Produksi tembakau yang terpusat di beberapa provinsi menandakan ketergantungan industri rokok nasional terhadap daerah penghasil tembakau. Kondisi ini tidak hanya menegaskan peran strategis wilayah penghasil tembakau dalam menopang keberlangsungan industri hasil tembakau, tetapi juga memengaruhi pola distribusi dan dinamika pasar rokok secara nasional. Di sisi lain, tingginya permintaan rokok yang tidak selalu diimbangi dengan pengawasan distribusi yang optimal membuka peluang munculnya praktik produksi dan peredaran rokok ilegal.

Tabel 1 1 Data Produksi dan Luas Lahan Tembakau di Indonesia Tahun 2023

No	Provinsi	Luas lahan Tembakau (Hektar)	Produksi Tembakau (Ton)
1	Aceh	2.529	2.206
2	Sumatera Utara	1.900	1.882
3	Sumatera Barat	272	115
4	Jambi	383	184
5	Sumatera Selatan	62	44
6	Lampung	558	410
7	Jawa Barat	8.649	8.073
8	Jawa Tengah	50.134	56.955
9	DIY	493	670
10	Jawa Timur	120.280	146.331
11	Bali	301	239
12	Nusa Tenggara Barat	40.130	66.437
13	Nusa Tenggara Timur	1.468	823
14	Sulawesi Tengah	96	60
15	Sulawesi Selatan	2.551	2.083

Sumber: Kementerian Pertanian (data diolah penulis, 2025)

Data produksi dan luas lahan tembakau di Indonesia tahun 2023 menunjukkan bahwa kegiatan budidaya tembakau masih terkonsentrasi di beberapa provinsi tertentu. Jawa Timur tercatat sebagai daerah dengan kontribusi terbesar, dengan luas lahan mencapai 120.280 hektar dan produksi sebesar 146.331 ton, disusul oleh Jawa Tengah yang memiliki luas lahan 50.134 hektar dan produksi 56.955 ton. Nusa Tenggara Barat juga berperan penting dengan produksi 66.437 ton dari lahan seluas 40.130 hektar, yang mencerminkan tingkat produktivitas lahan yang relatif tinggi. Selain itu, Jawa Barat serta sejumlah provinsi di Sumatera dan Sulawesi memberikan kontribusi dalam skala yang lebih kecil. Sementara itu, provinsi-provinsi lainnya di Indonesia tidak tercatat memiliki produksi tembakau sama sekali. Kondisi ini menggambarkan bahwa produksi tembakau nasional sangat bergantung pada beberapa daerah sentra utama, sementara sebagian besar wilayah lainnya belum berperan dalam penyediaan bahan baku industri hasil tembakau.

Seiring dengan pesatnya pertumbuhan industri rokok di Indonesia, perhatian public dan pemerintah terhadap dampak Kesehatan akibat konsumsi rokok, khususnya rokok berbasis pernbakaran, semakin menguat. Pemerintah menerapkan berbagai upaya pengendalian konsumsi tembakau, salah satunya melalui kebijakan Peringatan Kesehatan Bergambar (*Pictorial Health Warning/PHW*) sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif berupa Produk Tembakau bagi Kesehatan (Sean Zaka Suly Dwinugraha, 2016). Regulasi tersebut mewajibkan produsen mencantumkan peringatan bergambar minimal 40%

pada kemasan utama rokok sebagai instrumen komunikasi risiko kepada masyarakat. BPOM juga menetapkan lima visual peringatan kesehatan secara nasional, mencakup gambar kanker paru, kanker mulut, kanker tenggorokan, simbol bahaya berupa tengkorak, serta bayi yang terpapar asap rokok. Kebijakan-kebijakan ini menunjukkan keseriusan pemerintah dalam menekan prevalensi merokok yang terus meningkat di Indonesia (Badan POM, 2016).

Dampak tersebut tidak hanya dirasakan oleh perokok aktif, tetapi juga oleh perokok pasif yang ikut terpapar asap rokok di lingkungan sekitar dalam Jurnal (Ade Ismayanti et al., 2024) menunjukkan bahwa penggunaan rokok yang dibakar masih menjadi penyebab utama sebagai kebanyakan penyakit di Indonesia. Perokok aktif lebih sering mengalami batuk kronis, sesak napas, dan gangguan tenggorokan, yang berpotensi berkembang menjadi Penyakit Paru *Obstruktif Kronik (PPOK)* dan kanker saluran napas. Meskipun kini terdapat berbagai produk alternatif seperti rokok elektrik atau *heated tobacco products*, hasil kajian membuktikan bahwa dampak kesehatan paling parah tetap disebabkan oleh produk rokok yang dibakar karena proses pembakarannya menghasilkan partikel halus dan gas toksik yang lebih banyak. Oleh sebab itu, pengendalian terhadap konsumsi rokok konvensional menjadi prioritas penting dalam menurunkan angka kesakitan dan kematian akibat penyakit yang berhubungan dengan tembakau di Indonesia (Listyorini, 2023).

Dalam industri rokok, pemerintah pusat dan pemerintah daerah memperoleh sumber penerimaan melalui Cukai Hasil Tembakau (CHT) dan pajak rokok. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007, cukai merupakan

pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang memiliki karakteristik khusus sebagaimana ditetapkan dalam undang-undang, salah satunya adalah hasil tembakau. Barang kena cukai tersebut meliputi berbagai produk tembakau seperti sigaret, cerutu, rokok daun, tembakau iris, serta hasil olahan tembakau lainnya. Sementara itu, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mengatur bahwa pajak rokok merupakan pungutan atas cukai rokok yang dipungut oleh pemerintah pusat, namun hasil penerimaannya menjadi kewenangan pemerintah provinsi sebagai salah satu sumber pendapatan daerah (admin pajak, 2025).

Tabel 1 2 Data Penerimaan Hasil Cukai Tembakau dan Produksi Rokok Ilegal di Indonesia pada Tahun 2020-2024

Tahun	Penerimaan Cukai Hasil Tembakau / Rupiah	Produksi Rokok / Miliar Batang
2020	179,83 Triliun	332
2021	203,81 Triliun	334,84
2022	218,31 Triliun	323,88
2023	210,29 Triliun	318,5
2024	216,9 Triliun	317,38

Sumber : databoxs (data diolah penulis, 2025)

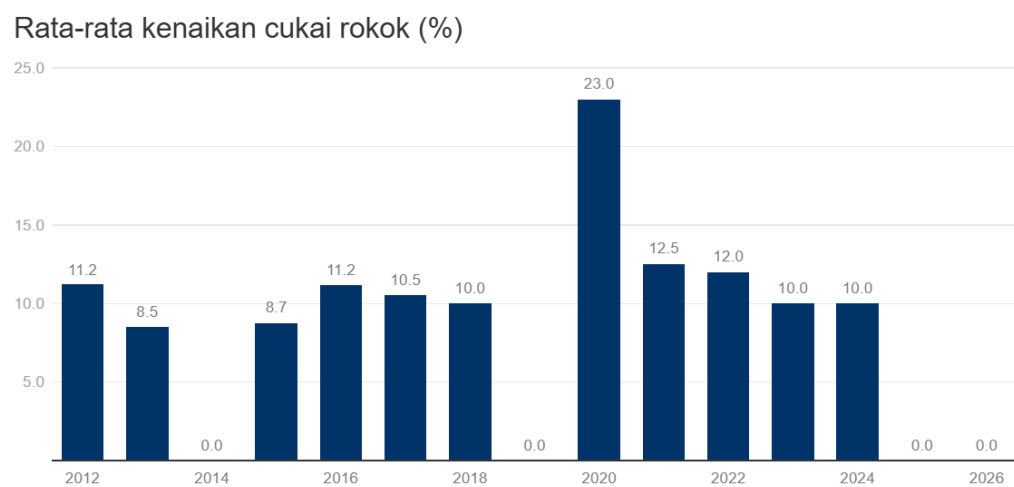
Maka dari itu Penerimaan negara dari cukai hasil tembakau (rokok yang dibakar) memberikan kontribusi yang sangat besar terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) setiap tahunnya. Berdasarkan data penerimaan Cukai Hasil Tembakau (CHT) dan produksi rokok di Indonesia selama periode 2020–2024, terlihat adanya peningkatan penerimaan negara yang tidak selalu sejalan dengan volume produksi rokok. Pada tahun 2020, penerimaan CHT tercatat sebesar Rp179,83 triliun dengan produksi 332 miliar batang, kemudian meningkat signifikan pada 2021 dan mencapai puncaknya pada 2022 sebesar Rp218,31 triliun,

meskipun pada tahun yang sama produksi rokok justru menurun menjadi 323,88 miliar batang. Penurunan produksi berlanjut hingga 2024, di mana produksi rokok turun menjadi 317,38 miliar batang, sementara penerimaan CHT tetap relatif tinggi dan kembali meningkat menjadi Rp216,9 triliun. Penurunan produksi rokok terjadi seiring dengan kebijakan pemerintah Indonesia yang secara konsisten menaikkan tarif Cukai Hasil Tembakau (CHT) dalam beberapa tahun terakhir. Kebijakan ini bertujuan untuk meningkatkan harga rokok di pasaran sehingga diharapkan dapat menekan tingkat konsumsi rokok secara nasional.

Industri Hasil Tembakau (IHT) merupakan sektor padat karya yang menyerap tenaga kerja dalam jumlah besar di Indonesia. Pada tahun 2023, ekosistem IHT melibatkan sekitar 6 juta pekerja, mulai dari petani tembakau dan cengkeh, pekerja pabrik, hingga tenaga distribusi, pedagang eceran, dan UMKM yang bergantung pada peredaran produk tembakau. Rantai pasok IHT tidak hanya terbatas pada proses produksi, tetapi mencakup kegiatan dari hulu hingga hilir, seperti pengolahan bahan baku, pengemasan, distribusi logistik, serta penjualan di warung dan pedagang kecil. Kondisi ini menunjukkan bahwa IHT memiliki peran strategis dalam menopang perekonomian nasional dan menjadi sumber penghidupan bagi jutaan masyarakat di berbagai daerah (Fauzan, 2025).

Besarnya peran Industri Hasil Tembakau (IHT) tidak hanya terlihat secara nasional, tetapi juga nyata di daerah sentra produksi, khususnya di Provinsi Jawa Timur. Provinsi ini menjadi pusat utama produksi tembakau nasional dengan kontribusi sekitar 57 persen, menghasilkan 185 ribu ton daun tembakau kering dari 147 ribu hektare lahan pada tahun 2024. Dominasi tersebut didukung oleh

keberadaan 1.728 unit usaha IHT yang menyerap sekitar 287 ribu tenaga kerja, mulai dari petani, buruh linting, operator pabrik, hingga sektor pendukung seperti distribusi dan ritel. Kondisi ini menunjukkan bahwa IHT menjadi sumber penghidupan penting bagi masyarakat serta penggerak utama perekonomian daerah (Dimas Andi, 2025).



Gambar 1. 4 Kenaikan Cukai Rokok dalam 15 tahun Terakhir

Sumber: CNBC Indonesia, 2025

Pemerintah Indonesia secara konsisten menyesuaikan tarif cukai hasil tembakau (CHT) hampir setiap tahun dengan rata-rata kenaikan tertimbang sebesar 10–12 persen. Namun, dalam 15 tahun terakhir terdapat tiga periode tanpa kenaikan tarif, yaitu pada tahun 2014, 2019, dan 2025. Pada 2014, pembekuan tarif dilakukan seiring penerapan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagai masa transisi pajak rokok daerah. Selanjutnya, pada 2019, pemerintah menahan kenaikan tarif dengan pertimbangan perlambatan ekonomi dan melemahnya daya beli masyarakat. Pada 2025, meskipun tarif CHT tidak dinaikkan, pemerintah menyesuaikan ketentuan harga jual eceran guna

menjaga stabilitas pasar dan keberlangsungan industri rokok domestik. Kebijakan ini menunjukkan upaya pemerintah menyeimbangkan kepentingan fiskal dengan kondisi ekonomi dan dinamika sosial .

Kebijakan pemerintah dalam menaikkan tarif cukai hasil tembakau setiap tahun tidak hanya berdampak pada penurunan konsumsi rokok legal, tetapi juga memunculkan persoalan baru berupa meningkatnya peredaran rokok ilegal. Kenaikan harga rokok legal sebagai konsekuensi dari penyesuaian tarif cukai mendorong sebagian konsumen, terutama dari kelompok berpendapatan rendah, untuk beralih ke rokok tanpa pita cukai atau yang menggunakan pita cukai palsu karena harganya relatif lebih terjangkau. Dalam konferensi persnya, Candra Fajri Ananda menyampaikan bahwa setiap kenaikan tarif cukai kerap diikuti oleh meningkatnya aktivitas perdagangan rokok ilegal, yang menunjukkan adanya hubungan erat antara keterbatasan daya beli masyarakat dengan pertumbuhan peredaran rokok ilegal (subagyo, 2024).

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa meskipun kemampuan ekonomi masyarakat menurun, tingkat permintaan terhadap rokok tetap tinggi, sehingga menciptakan ruang bagi berkembangnya pasar rokok ilegal di berbagai daerah. Oleh karena itu, kebijakan kenaikan tarif cukai perlu diimbangi dengan pengawasan yang efektif terhadap barang kena cukai. Hal ini sejalan dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1997 Tentang Pengawasan Barang Kena Cukai, yang menegaskan bahwa pengawasan dilakukan untuk menjamin pemenuhan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang cukai serta

mencegah dan menindak peredaran barang kena cukai ilegal (Pratiwi Kusuma Wardani, 2022).

Rokok ilegal merupakan produk tembakau yang beredar tanpa memenuhi kewajiban cukai sebagaimana ditetapkan oleh pemerintah. Ciri utamanya antara lain tidak dilekati pita cukai resmi, menggunakan pita cukai palsu atau bekas, maupun pita cukai yang tidak sesuai peruntukannya pada kemasan, sehingga keberadaannya tidak sah secara hukum dan menimbulkan kerugian bagi negara. Peredaran rokok ilegal termasuk pelanggaran Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai, yang mewajibkan setiap barang kena cukai untuk dilunasi cukainya sebelum diedarkan kepada Masyarakat (Jabbar, 2025).

Dalam Undang-Undang Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 memberikan kewenangan kepada Direktorat Jenderal Bea dan Cukai untuk melakukan pengawasan, pengendalian, serta penegakan hukum terhadap barang kena cukai, termasuk rokok. Meskipun dalam undang-undang tersebut tidak dijelaskan secara spesifik istilah “rokok ilegal”, pengaturan mengenai kewajiban pelunasan cukai dan penggunaan pita cukai pada hasil tembakau menjadi dasar hukum bagi Bea Cukai untuk menindak peredaran rokok yang tidak memenuhi ketentuan tersebut. Oleh karena itu, berdasarkan kewenangan yang diberikan dalam undang-undang tersebut, Bea Cukai berperan sebagai instansi yang bertanggung jawab dalam melakukan pengawasan, penindakan, serta upaya penegakan hukum terhadap peredaran rokok ilegal guna melindungi penerimaan negara dan menjaga ketertiban di bidang cukai.

Undang-undang tersebut juga mengatur sanksi tegas bagi pihak yang terlibat dalam peredaran rokok ilegal. Pasal 54 dan Pasal 55 UU Cukai memberikan ancaman pidana penjara dan denda bagi pelaku yang menawarkan, menjual, atau menggunakan pita cukai palsu atau bekas, dengan hukuman yang dapat mencapai delapan tahun penjara dan denda berlipat dari nilai cukai. Selain itu, Pasal 56 menegaskan bahwa pihak yang menimbun, memiliki, atau membeli rokok ilegal dengan mengetahui atau patut menduga asal-usulnya dari pelanggaran juga dapat dikenai sanksi pidana. Dalam praktik penegakan hukum, fokus utama memang diarahkan pada penjual dan pengedar, namun pembeli dalam jumlah besar atau untuk tujuan komersial tetap dapat diproses hukum apabila terbukti mengetahui bahwa rokok tersebut merupakan rokok ilegal (Chairulia, 2025).

Fenomena meningkatnya peredaran rokok ilegal di Jawa Timur menjadi isu yang semakin mendesak mengingat provinsi ini merupakan pusat industri hasil tembakau terbesar di Indonesia. Dengan kontribusi mencapai 43,9% dari total produksi tembakau nasional, Jawa Timur memiliki rantai pasok yang luas, banyak sentra industri rokok, serta pasar konsumsi yang besar, sehingga memberikan celah yang cukup lebar bagi peredaran produk ilegal (Astrid Faidlatul Habibah, 2024).

Selain itu, wilayah-wilayah seperti Jember, Probolinggo, Sidoarjo, Lumajang, dan Pasuruan dikenal sebagai kantong industri rokok yang memiliki intensitas aktivitas ekonomi sangat tinggi (Aulia Nadhirah, Dinu Saadillah, Aditya Nizar Al Ardi, 2025). Kondisi tersebut menjadikan Jawa Timur sebagai daerah yang paling rentan terhadap masuknya rokok tanpa pita cukai yang diproduksi secara masif dan didistribusikan melalui jalur darat maupun gudang-gudang kecil yang

sulit terpantau. Bahkan, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC) mencatat bahwa Jawa Timur termasuk wilayah dengan angka penindakan rokok ilegal tertinggi di Indonesia, dengan penyitaan mencapai puluhan juta batang setiap tahunnya, menunjukkan bahwa skala peredarannya cukup signifikan.

Imam Mauzal (2022) menyatakan bahwa rendahnya kesadaran hukum di kalangan penjual menjadi salah satu faktor yang mendorong maraknya peredaran rokok ilegal, khususnya rokok tanpa pita cukai, berpita cukai palsu, atau pita cukai yang tidak sesuai peruntukannya (imam mauzal, 2022). Rokok ilegal banyak dijual secara terbuka di warung dan lapak pinggir jalan karena menawarkan harga yang jauh lebih murah dibandingkan rokok legal, sehingga diminati oleh konsumen yang sensitif terhadap kenaikan harga. Di tingkat eceran, praktik ini kerap dianggap wajar karena pedagang merasa hanya sebagai penjual akhir yang mengikuti pasokan dari distributor keliling, sementara pengawasan yang tidak rutin membuat risiko penindakan dirasakan rendah. Kondisi tersebut tidak hanya merugikan penerimaan negara dari sektor cukai dan menciptakan persaingan usaha yang tidak sehat, tetapi juga memperkuat pola ekonomi informal yang sulit dikendalikan karena rantai distribusinya menjangkau hingga lapisan paling bawah.

Bea dan Cukai memiliki peran strategis dalam melindungi masyarakat, dunia usaha, dan kepentingan nasional melalui fungsi pengawasan terhadap barang kena cukai, barang impor, dan barang ekspor yang berpotensi menimbulkan dampak negatif. Salah satu fokus utama pengawasan tersebut adalah pencegahan dan penanganan terhadap peredaran barang kena cukai ilegal, khususnya rokok, yang tidak memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam rangka

menjalankan fungsi tersebut, Bea dan Cukai secara aktif melaksanakan operasi pasar di berbagai daerah sebagai upaya menekan peredaran rokok ilegal, meningkatkan kepatuhan pelaku usaha terhadap ketentuan cukai, serta menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat (Maulana et al., 2023).



Gambar 1. 5 Satpol PP Sidoarjo dan Bea Cukai melakukan penindakan rokok ilegal di pinggir jalan

Sumber: Satpol PP Kab.Sidoarjo, 2025

Peredaran rokok ilegal saat ini tidak lagi dilakukan secara sembunyi-sembunyi, melainkan telah banyak ditemukan secara terbuka di ruang publik, terutama pada tingkat penjualan eceran. Rokok tanpa pita cukai atau dengan pita cukai palsu mudah dijumpai di warung dan lapak pinggir jalan, sehingga praktik tersebut kerap dianggap sebagai aktivitas jual beli yang biasa. Kondisi ini menunjukkan masih rendahnya kesadaran hukum pelaku usaha kecil serta tingginya permintaan masyarakat terhadap rokok dengan harga murah, yang pada akhirnya mendorong terus berkembangnya peredaran rokok ilegal, termasuk di wilayah Kabupaten Sidoarjo.

Maka dari itu Bea Cukai Sidoarjo bersama instansi terkait secara rutin melaksanakan kegiatan pengawasan dan penindakan untuk memutus jalur distribusi rokok ilegal. Penindakan dilakukan tidak hanya di lokasi penjualan, tetapi juga pada jalur pengiriman, seperti pemeriksaan kendaraan pengangkut di jalan raya dan jalan tol, yang menunjukkan bahwa pasokan rokok ilegal berasal dari jaringan distribusi yang lebih luas. Upaya ini diperkuat dengan diterbitkannya Surat Keputusan Nomor 100.3.3.2/205/438.1.1.3/2025 tentang pembentukan Satuan Tugas Pemberantasan Barang Kena Cukai Ilegal yang didanai dari Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) Kabupaten Sidoarjo, sebagai dasar koordinasi lintas instansi dalam meningkatkan efektivitas pengawasan dan pencegahan peredaran rokok ilegal di daerah.



Gambar 1. 6 Penjual Rokok Ilegal secara terang terangan di pinggir jalan

Sumber: Tempo.co, 2025

Praktik penjualan rokok ilegal yang tampak terbuka di tingkat eceran (seperti warung atau lapak pinggir jalan) menunjukkan bahwa masalah ini tidak berdiri sendiri, melainkan terhubung dengan jaringan distribusi yang lebih luas. Karena itu, penanganannya tidak cukup hanya melalui imbauan, tetapi juga membutuhkan pengawasan yang konsisten dan penindakan yang terarah agar aliran

pasokan ke penjual eceran dapat diputus. Dalam konteks wilayah kerja KPPBC Tipe Madya Pabean B Sidoarjo, upaya penertiban tersebut dapat dibaca lebih jelas melalui data penindakan dalam 5 tahun terakhir.

Tabel 1 3 Data Penindakan Peredaran Rokok Ilegal di Wilayah Kantor Pengawasan dan Peayanan Bea dan Cukai (KPPBC) Tipe Madya Pabean B Sidoarjo

Wilayah	Tahun	Jumlah Penindakan	Jumlah Batang	Nilai kerugian (Rp)
Kabupaten Mojokerto	2020	3	12.440	21.016.200
	2021	-	-	-
	2022	1	320.000	5.701.920.000
	2023	1	1.344.000	2.027.310.840
	2024	12	11.404	297.849.064
Kota Mojokerto	2020	14	46.608	345.766.180
	2021	3	3.620.980	670.131.000
	2022	9	9.503.200	3.280.440.000
	2023	9	3.030.360	10.813.785.400
	2024	24	396.896	29.255.100.400
Sidoarjo	2020	39	20.340	9.255.100.400
	2021	502	11.507.224	6.030.114.000
	2022	1177	20.315.590	12.214.331.000
	2023	156	12.529.772	8.056.485.048
	2024	73	6.986.649	5.241.058.567
Surabaya	2020	21	878.428	345.766.180
	2021	7	1.276.440	670.131.000
	2022	27	5.467.600	3.280.440.000
	2023	51	15.614.200	10.813.785.400
	2024	87	39.510.090	29.587.583.532

Sumber: bea cukai sidoarjo (data diolah penulis, 2025)

Tabel di atas menunjukkan data penindakan peredaran rokok ilegal di wilayah kerja Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai (KPPBC) Tipe Madya Pabean B Sidoarjo selama periode 2020–2024 yang mencakup wilayah Mojokerto, Sidoarjo, dan Surabaya. Secara umum, data ini memperlihatkan bahwa tingkat penindakan dan jumlah barang bukti rokok ilegal yang diamankan

berfluktuasi dari tahun ke tahun, yang mencerminkan dinamika peredaran rokok ilegal serta intensitas pengawasan di masing-masing wilayah.

Wilayah Mojokerto, jumlah penindakan relatif rendah dibandingkan wilayah lain, namun jumlah batang rokok ilegal yang diamankan menunjukkan variasi yang signifikan. Pada tahun 2021 dan 2022, meskipun jumlah penindakan tidak terlalu banyak, volume rokok ilegal yang diamankan cukup besar, mencapai jutaan batang. Hal ini mengindikasikan bahwa penindakan di Mojokerto cenderung menasar kasus dengan skala distribusi besar. Pada tahun 2024, terjadi peningkatan jumlah penindakan menjadi 36 kasus, namun dengan jumlah batang rokok yang lebih kecil, yang menunjukkan pergeseran pola pengawasan ke arah penindakan skala eceran.

Wilayah Sidoarjo merupakan daerah dengan jumlah penindakan tertinggi selama periode pengamatan. Puncaknya terjadi pada tahun 2022 dengan 1.177 kali penindakan dan barang bukti lebih dari 20 juta batang rokok ilegal. Tingginya angka tersebut menunjukkan bahwa Sidoarjo menjadi salah satu wilayah prioritas pengawasan karena posisinya yang strategis sebagai kawasan industri, perdagangan, dan jalur distribusi utama. Setelah tahun 2022, jumlah penindakan dan barang bukti cenderung menurun pada 2023 dan 2024, yang dapat diartikan sebagai hasil dari upaya pengawasan yang lebih intensif atau perubahan pola distribusi rokok ilegal.

Sementara itu, di wilayah Surabaya, penindakan menunjukkan kecenderungan meningkat dari tahun ke tahun, baik dari sisi jumlah kasus maupun

volume rokok ilegal yang diamankan. Pada tahun 2024, Surabaya mencatat jumlah batang rokok ilegal tertinggi sepanjang periode pengamatan, yakni lebih dari 39 juta batang, meskipun jumlah penindakannya tidak setinggi Sidoarjo. Kondisi ini mengindikasikan bahwa Surabaya berperan sebagai pusat distribusi dengan skala besar, sehingga satu kasus penindakan dapat melibatkan volume rokok ilegal yang sangat besar.

Jadi Secara keseluruhan, data tersebut menunjukkan bahwa peredaran rokok ilegal di wilayah KPPBC TMP B Sidoarjo masih menjadi permasalahan yang serius dan bersifat dinamis. Perbedaan jumlah penindakan serta variasi barang bukti di masing-masing wilayah mencerminkan adanya pola distribusi yang beragam, mulai dari peredaran berskala kecil hingga jaringan distribusi yang lebih besar. Kondisi ini menuntut penerapan strategi pengawasan yang tidak seragam, melainkan disesuaikan dengan karakteristik dan tingkat kerawanan di setiap wilayah secara berkelanjutan.

Berdasarkan data penindakan tersebut, wilayah Kabupaten Sidoarjo menjadi menarik untuk dikaji lebih lanjut karena menunjukkan jumlah penindakan dan sebaran rokok ilegal yang relatif lebih rendah dibandingkan Kota Surabaya. Meski demikian, Sidoarjo memiliki posisi strategis sebagai jalur distribusi atau wilayah transit rokok ilegal yang berasal dari daerah penghasil lain. Selain itu, letaknya yang berdekatan dengan Kota Surabaya sebagai pusat aktivitas dan jalur transportasi utama semakin memperkuat urgensi penelitian mengenai peredaran rokok ilegal di wilayah Sidoarjo.

Pada tingkat kabupaten atau kota, upaya penindakan terhadap peredaran rokok ilegal pada dasarnya merupakan tanggung jawab bersama antara instansi pemerintah daerah dan instansi pemerintah pusat. Dalam hal ini, Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) berperan sebagai aparat penegak peraturan daerah yang menjalankan fungsi penertiban di wilayahnya, sedangkan Bea dan Cukai memiliki kewenangan utama dalam pengawasan serta penindakan terhadap barang kena cukai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, diperlukan sinergi yang kuat antara Satpol PP dan Bea Cukai agar penindakan rokok ilegal dapat dilaksanakan secara efektif, terkoordinasi, dan berkesinambungan. Kejelasan peran, pembagian tugas, serta pola kerja sama antarinstansi menjadi faktor penting yang perlu diperkuat dalam upaya pemberantasan rokok ilegal di daerah.

Kabupaten Sidoarjo, permasalahan peredaran rokok ilegal memiliki karakteristik tersendiri yang dipengaruhi oleh letak wilayah yang strategis serta perannya sebagai jalur distribusi dan transit. Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Manajemen Strategi Pencegahan Dan Penanganan Peredaran Rokok Ilegal Oleh Kantor Pengawasan Dan Pelayanan Bea Dan Cukai (Kppbc) Tipe Madya Pabean B Sidoarjo”** guna mengkaji secara lebih mendalam Manajemen strategi yang diterapkan dalam menghadapi permasalahan tersebut.

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana Manajemen Strategi Pencegahan Dan Penanganan Peredaran Rokok Illegal Oleh Kantor Pengawasan Dan Pelayanan Bea Dan Cukai (KPPBC) Tipe Madya Pabean B Sidoarjo.

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini Adalah untuk mengetahui dan mendeskripsikan Manajemen Strategi Pencegahan Dan Penanganan Peredaran Rokok Illegal Oleh Kantor Pengawasan Dan Pelayanan Bea Dan Cukai (KPPBC) Tipe Madya Pabean B Sidoarjo.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memeberikan konstribusi bagi berbagai pihak yang berkepentingan, khususnya dalam pengembangan teori adminitrasi public terkait strategi yang diterapkan oleh KPPBC Tipe Madya B Sidoarjo dalam pencegahan dan penindakan peredaran rokok ilegal di Kabupaten Sidoarjo. Selain itu juga dapt menjadi referensi dan acuan bagi stud selanjutnya yang menyoroti stategi yang diterapkan oleh KPPBC Tipe Madya B Sidoarjo dalam pencegahan dan penindakan peredaran rokok ilegal di Kabupaten Sidoarjo.

1. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dan landasan ilmiah bagi pengembangan serta penyempurnaan penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan strategi pengawasan dan penindakan peredaran rokok ilegal. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian akademik dalam bidang administrasi publik, khususnya terkait

implementasi kebijakan pengawasan barang kena cukai serta peran strategis instansi pemerintah dalam mencegah praktik ilegal di tingkat daerah.

2. Bagi Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya B Sidoarjo.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi berupa saran, masukan, serta rekomendasi strategis bagi Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai (KPPBC) Tipe Madya B Sidoarjo berdasarkan hasil analisis terhadap strategi pengawasan dan penindakan peredaran rokok ilegal. Hasil penelitian ini juga dapat dijadikan sebagai referensi dan bahan pertimbangan dalam memperkuat, mengembangkan, serta menyempurnakan kebijakan dan pola pengawasan guna meningkatkan efektivitas pencegahan peredaran rokok ilegal di wilayah Kabupaten Sidoarjo.

3. Bagi Mahasiswa

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pemahaman mahasiswa mengenai strategi pengawasan dan penindakan peredaran rokok ilegal yang dilakukan oleh Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai (KPPBC) Tipe Madya B Sidoarjo. Selain itu, penelitian ini memberikan kesempatan bagi mahasiswa untuk mengaplikasikan teori kebijakan publik, administrasi publik, serta manajemen strategis yang diperoleh selama perkuliahan ke dalam konteks nyata pelaksanaan pengawasan barang kena cukai di tingkat daerah.

4. Bagi Masyarakat Sidoarjo

Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan pemahaman dan kesadaran mengenai dampak negatif peredaran rokok ilegal, baik dari aspek hukum, kesehatan, maupun kerugian terhadap penerimaan negara. Melalui penguatan strategi pengawasan dan penindakan yang dilakukan oleh Bea dan Cukai, masyarakat diharapkan memperoleh perlindungan dari peredaran rokok ilegal serta merasakan terciptanya lingkungan usaha dan sosial yang lebih tertib, adil, dan aman di wilayah Sidoarjo.