

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Penelitian Terdahulu

Dalam menyusun Karya Tulis Tugas Akhir ini, penulis mempelajari beberapa penelitian yang membahas terkait peredaran rokok ilegal di berbagai wilayah. Penelitian bersumber dari jurnal internasional yang memiliki tema atau *research question* yang relevan dengan tujuan penelitian.

Leonard Jason, William Billows, Daniel Schnopp-Wyatt, dan Caroline King (1996) dalam penelitiannya yang berjudul “*Reducing the Illegal Sales of Cigarettes to Minors: Analysis of Alternative Enforcement Schedules*” membahas masalah merokok remaja dan penjualan rokok ilegal kepada anak di bawah umur. Penelitian ini mengevaluasi efektivitas jadwal penegakan hukum yang berbeda (2, 4, dan 6 bulan) dalam mengurangi penjualan ilegal, dan menyoroti pentingnya secara teratur menegakkan hukuman sipil untuk pelanggaran penjualan tembakau untuk mengurangi akses anak di bawah umur ke rokok.

Luk Joossens dan Martin Raw (2000) dalam penelitiannya yang berjudul “*How can cigarette smuggling be reduced?*” menentang argumen industri tembakau bahwa penyelundupan disebabkan oleh perbedaan harga antar negara dan bahwa pengurangan pajak akan menyelesaikan masalah. Penelitian ini menyajikan bukti bahwa penyelundupan adalah fenomena global yang menentang logika ekonomi dan bahwa mengurangi pajak hanya akan meningkatkan konsumsi dan mengurangi pendapatan. Joossens dan Raw juga menyoroti contoh-contoh sukses dari negara-negara yang telah menangani masalah melalui langkah-langkah pengendalian yang lebih baik.

Luk Joossens dan Martin Raw (2008) dalam penelitiannya yang berjudul “*Progress in combating cigarette smuggling: controlling the supply chain*” menyajikan pengalaman Italia, Spanyol, dan Inggris dalam berhasil menangani penyelundupan tembakau dengan mengendalikan rantai pasokan, yang sebagian besar dikendalikan oleh industri tembakau. Penelitian ini juga membahas pertemuan mendatang *International Negotiating Body* (INB2) mengenai protokol perdagangan terlarang WHO *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC), yang akan membahas langkah-langkah untuk mengatasi perdagangan terlarang dalam produk tembakau.

Pirudee Pavananunt (2011) dalam penelitiannya yang berjudul “*Illicit Cigarette Trade in Thailand*” menyoroti masalah perdagangan terlarang tembakau di Thailand dan potensinya untuk merusak kebijakan pengendalian tembakau negara itu, berdampak pada kesehatan masyarakat, mengurangi penerimaan pajak, dan memberikan argumen menentang kenaikan pajak. Penelitian ini bertujuan untuk memperkirakan besarnya penggunaan rokok terlarang dan hilangnya pendapatan pemerintah karena penghindaran pajak.

Luk Joossens dan Martin Raw (2012) dalam penelitiannya yang berjudul “*The illicit tobacco trade is a global problem which needs a global solution*” membahas berbagai cara pajak dielakkan, ukuran dan perubahan sifat masalah, dan opsi kebijakan untuk memerangi perdagangan terlarang. Joossens dan Raw juga menyoroti perlunya respon internasional terkoordinasi untuk mengatasi masalah global perdagangan tembakau terlarang. Penelitian ini mengklarifikasi definisi, meninjau isu-isu utama yang terkait dengan perdagangan terlarang, menjelaskan berbagai cara pajak dielakkan, dan melihat ukuran masalah, sifat yang berubah, dan penyebabnya. Penelitian ini juga membahas kesulitan pengumpulan data dan

penelitian, dan melihat opsi kebijakan untuk memerangi perdagangan terlarang, termasuk negosiasi untuk protokol WHO *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC) pada perdagangan tembakau terlarang.

Nicole Vellios, Corné van Walbeek, dan Hana Ross (2019) dalam penelitiannya yang berjudul “*Illicit cigarette trade in South Africa: 2002–2017*” membahas tentang masalah perdagangan terlarang rokok di Afrika Selatan dan dampaknya terhadap efektivitas pajak cukai rokok sebagai kesehatan masyarakat dan tindakan fiskal. Penelitian ini bertujuan untuk menilai ukuran pasar rokok terlarang di Afrika Selatan 2002-2017 menggunakan analisis kesenjangan.

Hana Ross, Nicole Vellios, Tsetsegsaikhan Batmunkh, Myadagmaa Enkh-tsogt, dan Laura Rossouw (2019) dalam penelitiannya yang berjudul “*Impact of tax increases on illicit cigarette trade in Mongolia*” membahas masalah perdagangan rokok terlarang di Mongolia dan menilai dampak kenaikan pajak pada perdagangan rokok. Penelitian ini bertujuan untuk memperkirakan prevalensi rokok terlarang sebelum dan sesudah kenaikan pajak dan mengidentifikasi sumber-sumber produk.

Kurt M. Ribisl, Dorothy K. Hatsukami, Jidong Huang, Rebecca S. Williams, dan Eric C. Donny (2019) dalam penelitiannya yang berjudul “*Strategies to Reduce Illicit Trade of Regular Nicotine Tobacco Products After Introduction of a Low-Nicotine Tobacco Product Standard*” membahas pertanyaan apakah mandat penurunan tingkat nikotin rokok dan produk tembakau lainnya akan menjadi cara yang efektif untuk mengurangi kecanduan konsumsi tembakau. Penelitian ini juga menganalisis tantangan dan konsekuensi yang tidak diinginkan mungkin timbul dari kebijakan tersebut.

Mark Goodchild, Jeremias Paul, Roberto Iglesias, Annerie Bouw, dan Anne-Marie Perucic (2020) dalam penelitiannya yang berjudul “*Potential impact of*

eliminating illicit trade in cigarettes: a demand-side perspective” membahas potensi dampak menghilangkan rokok terlarang terhadap konsumsi, penggunaan, dan pendapatan pajak di berbagai negara. Penelitian ini bertujuan untuk menilai kontribusi yang dapat dilakukan oleh penghapusan perdagangan terlarang terhadap pengendalian tembakau melalui pengurangan permintaan sementara pada saat yang sama menghasilkan pendapatan pajak yang signifikan.

Wency Bui Kher Thinng dan Norashidah Mohamed Nor (2021) dalam penelitiannya yang berjudul “*The Magnitude of Illicit Cigarette Trade in Malaysia: Empirical Evidence Compared to Industry Studies*” membahas tentang bagaimana cara mengukur perdagangan rokok terlarang di Malaysia dan memperkirakan potensi hilangnya penerimaan pajak cukai pemerintah dari perdagangan tersebut. Penelitian ini juga bertujuan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang berkontribusi terhadap perdagangan rokok terlarang di Malaysia.

Penelitian-penelitian di atas dilakukan pada waktu dan tempat yang berbeda. Metodologi dan teknik pengumpulan data yang digunakan juga menyesuaikan dengan kebutuhan para peneliti. Hasil penelitian dari jurnal-jurnal tersebut dapat dibandingkan dengan matriks perbandingan literatur berikut:

Tahun	Peneliti	Tempat	Model	Hasil
1996	L. Jason, W. Billows, D. Schnopp-Wyatt, C. King	Amerika Serikat	Penelitian Simulasi	Penegakan hukuman sipil untuk pelanggaran penjualan tembakau dapat berhasil mengurangi akses anak di bawah umur terhadap rokok
2000	L. Joossens, M. Raw	Belgium	Kualitatif Deskriptif	Penyelundupan tidak disebabkan terutama oleh “kekuatan pasar” tetapi pasokan-driven, terutama disebabkan oleh penipuan melalui penghindaran ilegal pajak
2008	L. Joossens, M. Raw	Belgium	Kualitatif Deskriptif	Mengendalikan rantai pasokan adalah kunci untuk

				mengendalikan penyelundupan tembakau dan bahwa penyelidikan perusahaan tembakau dapat menyebabkan jatuhnya penyelundupan
2011	Pirudee Pavananunt	Thailand	Kualitatif	Pajak rokok yang tinggi tampaknya tidak terkait dengan tingkat penyelundupan rokok di Thailand
2012	L. Joossens, M. Raw	Belgium	Studi Pustaka	Perdagangan tembakau terlarang adalah masalah global yang membutuhkan respons internasional yang terkoordinasi
2019	N. Vellios, C. van Walbeek, H. Ross	Afrika Selatan	Kuantitatif Deskriptif	Percepatan pertumbuhan pasar terlarang bergejolak ketika banyak fungsi penegakan sangat berkurang
2019	H. Ross, N. Vellios, T. Batmunkh, Myadagmaa Enkhtsogt, Laura Rossouw	Mongolia	Survei & Analisis Data Sekunder	Dua periode di mana kenaikan pajak terjadi, ada penurunan yang signifikan dalam perdagangan terlarang sehingga tidak ada hubungan antara pajak tembakau dan pangsa rokok terlarang di pasar
2019	K. Ribisl, D. Hatsukami, Jidong Huang, Rebecca S. Williams, E. Donny	Amerika Serikat	Kualitatif & Kuantitatif	Pelacakan dan penelusuran produk, serta upaya pengawasan dan penegakan yang lebih besar, dapat membantu meminimalkan perdagangan terlarang
2020	M. Goodchild, Jeremias Paul, R. Iglesias, A. Bouw, A. Perucic	Swiss	Analisis Simulasi	Menghilangkan rokok terlarang akan mengurangi total konsumsi rokok sebesar 1,9% dan tingkat merokok akan menurun 1,0% secara relatif
2021	Wency Kher Thinng Bui, H. Ross, Norashidah Mohamed Nor	Malaysia	Kualitatif & Kuantitatif	Pajak yang tinggi dan peraturan ketat tentang rokok di Malaysia telah berkontribusi pada pertumbuhan perdagangan rokok terlarang

Tabel II.1 Matriks Perbandingan Literatur

Sepuluh penelitian di atas memperlihatkan beberapa hal: (1) peredaran rokok ilegal merupakan masalah global yang terjadi di banyak negara; (2) kenaikan tarif pajak/cukai tidak sama pengaruhnya di setiap negara terhadap peredaran rokok ilegal; (3) peredaran rokok ilegal menghilangkan potensi penerimaan negara; (4) sistem pengendalian dan penegakan hukum diperlukan dalam menurunkan peredaran rokok ilegal. Berdasarkan hal-hal tersebut, penelitian ini bermaksud untuk melihat lebih dalam pengaruh upaya penegakan hukum terhadap penurunan rokok ilegal. Penulis juga membahas hal-hal yang belum diteliti dalam penelitian terdahulu di atas, seperti pemenuhan unsur sistem hukum yang baik, bentuk konkret dari kegiatan pengawasan, dan bentuk dukungan yang dibutuhkan untuk menunjang efektivitas upaya penegakan hukum.

2.2 Konsep Cukai

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai, Cukai adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan dalam undang-undang. Karakteristik tersebut mengakibatkan cukai sebagai *selective tax*. Cukai dikenakan terhadap beberapa jenis barang tertentu yang memiliki dampak negatif bagi masyarakat atau lingkungan. Tingkat tarif cukai pun ditentukan secara terpisah untuk masing-masing barang kena cukai. Pengenaan cukai pada barang tertentu dilakukan dengan tujuan untuk mengatur perilaku konsumen dalam mengonsumsi barang kena cukai, mengurangi dampak negatifnya, atau meningkatkan penerimaan pajak dari sektor-sektor tertentu.

Selain untuk menekan perilaku masyarakat dalam mengonsumsi barang kena cukai, tujuan pengenaan cukai sama halnya dengan pengenaan pajak lainnya yaitu untuk mengumpulkan penerimaan negara guna mendanai pengadaan barang dan jasa pemerintah (Buchanan dan Flowers, 1975). Sejak tahun 1930-an, tujuan tradisional perpajakan telah dilengkapi dengan konsep kebijakan fiskal atau norma ekonomi makro. Dalam konsep Keynesian Ortodoks, pajak adalah instrumen yang tepat untuk membatasi permintaan moneter agregat selama periode inflasi jangka panjang, tanpa menghiraukan pendanaan anggaran yang didorong oleh situasi tersebut. Tujuan pembatasan permintaan tersebut telah ada di dalam berbagai sistem pajak dengan berbagai kepentingan yang berbeda.

Salah satu jenis pajak yang bertujuan dalam pembatasan permintaan suatu produk atau jasa adalah *sumptuary tax* (pajak *sumptuary*). Menurut definisi, pajak *sumptuary* adalah jenis pajak yang dikenakan pada produksi, penjualan, atau konsumsi komoditas atau jasa tertentu dengan maksud untuk mengurangi konsumsi akhir atas barang dan jasa tersebut relatif terhadap barang dan jasa lainnya dalam perekonomian (Buchanan dan Flowers, 1975). Istilah ini mengacu pada pajak yang diterapkan pada barang atau jasa yang mendukung kebiasaan yang menurut masyarakat sebagai hal yang tidak diinginkan, seperti alkohol, tembakau, tiket lotre, permainan kartu, meja biliar, balap kuda, dan berbagai barang atau jasa lainnya. Konsep yang diterapkan sama dengan cukai.

Terdapat tiga teori pemungutan cukai yang diterapkan di beberapa negara (Surono & Purwanto, 2018), yaitu: *sin tax*, *pigouvian tax*, dan *consumption tax*. Pertama, *sin tax* atau pajak dosa adalah pungutan pajak terhadap tindakan konsumtif atas suatu objek yang dianggap melanggar norma-norma sosial yang berlaku. Tujuan dari *sin tax* adalah untuk menaikkan harga produk tersebut

sehingga konsumen akan lebih sedikit menggunakannya dan pada akhirnya mengurangi dampak buruk pada kesehatan dan lingkungan. Kedua, *pigouvian tax* adalah pungutan pajak yang dibebankan terhadap tindakan konsumtif yang menimbulkan eksternalitas negatif. Tujuan utama dari *pigouvian tax* adalah untuk menanggulangi dampak negatif dari suatu aktivitas atau produk dengan memasukkan biaya sosial atau lingkungan yang dihasilkan dari aktivitas atau produk tersebut ke dalam harga produk atau jasa. Pajak ini didasarkan pada konsep ekonomi yang dikenal sebagai eksternalitas, yaitu dampak positif atau negatif dari aktivitas atau produk yang tidak tercermin dalam harga pasar. Dengan menerapkan *pigouvian tax*, diharapkan aktivitas atau produk yang berdampak negatif akan menjadi lebih mahal dan pada akhirnya mengurangi konsumsi atau produksinya, sehingga dampak negatifnya terhadap masyarakat atau lingkungan dapat ditekan. Ketiga, *consumption tax* adalah jenis pajak yang dikenakan pada konsumsi barang atau jasa oleh individu atau perusahaan. Pajak ini dikenakan pada konsumen akhir dan umumnya tergantung pada jumlah barang atau jasa yang dikonsumsi. Tujuan dasar *consumption tax* yaitu penerimaan negara. Tiga teori pemungutan cukai tersebut bersifat *goods and services tax*, yang menargetkan barang dan jasa tertentu yang dianggap barang mewah tetapi bukan kebutuhan pokok. Sedangkan konsep pemungutan cukai di Indonesia bersifat objektif, yaitu sifat pemungutan cukainya didasarkan pada objeknya, terlepas dari keadaan subjek atau wajib cukai.

Pengenaan cukai mulai berlaku untuk barang kena cukai yang dibuat di Indonesia pada saat selesai dibuat dan untuk barang kena cukai yang diimpor pada saat pemasukannya ke dalam Daerah Pabean sesuai dengan ketentuan Undang-undang tentang Kepabeanan. Penegasan saat pengenaan cukai atas suatu barang yang ditetapkan sebagai barang kena cukai adalah penting karena sejak saat itulah

secara yuridis telah timbul utang cukai sehingga perlu dilakukan pengawasan terhadap barang tersebut sebab terhadapnya telah melekat hak-hak negara.

Saat ini terdapat 3 jenis barang kena cukai yang diatur oleh undang-undang cukai. Ketiga jenis barang kena cukai tersebut meliputi:

- a. Etil alkohol atau etanol, dengan tidak mengindahkan bahan yang digunakan dan proses pembuatannya. Yang dimaksud dengan "etil alkohol atau etanol" adalah barang cair, jernih, dan tidak berwarna, merupakan senyawa organik dengan rumus kimia C_2H_5OH , yang diperoleh baik secara peragian dan/atau penyulingan maupun secara sintesa kimiawi.
- b. Minuman yang mengandung etil alkohol dalam kadar berapa pun, dengan tidak mengindahkan bahan yang digunakan dan proses pembuatannya, termasuk konsentrat yang mengandung etil alkohol. Yang dimaksud dengan "minuman yang mengandung etil alkohol" adalah semua barang cair yang lazim disebut minuman yang mengandung etil alkohol yang dihasilkan dengan cara peragian, penyulingan, atau cara lainnya, antara lain bir, *shandy*, anggur, *gin*, *whisky*, dan yang sejenis. Sedangkan yang dimaksud dengan "konsentrat yang mengandung etil alkohol" adalah bahan yang mengandung etil alkohol yang digunakan sebagai bahan baku atau bahan penolong dalam pembuatan minuman yang mengandung etil alkohol.
- c. Hasil tembakau, yang meliputi sigaret, cerutu, rokok daun, tembakau iris, dan hasil pengolahan tembakau lainnya, dengan tidak mengindahkan digunakan atau tidak bahan pengganti atau bahan pembantu dalam pembuatannya.

Fokus penulisan dalam penyusunan Karya Tulis Tugas Akhir ini yaitu pengawasan terhadap produk Hasil Tembakau.

2.3 Hasil Tembakau

Hasil tembakau merupakan salah satu komoditas barang kena cukai yang dihasilkan dari pengolahan tumbuhan tembakau dan dipungut secara legal berdasarkan undang-undang. Tembakau (*Nicotiana tabacum*) adalah kelompok tumbuhan yang termasuk ke dalam genus *Nicotiana* yang mengandung zat nikotin dan sering digunakan sebagai bahan baku rokok.

Peran tembakau bagi masyarakat cukup besar karena aktivitas produksi, pemasaran, dan konsumsinya melibatkan berbagai lapisan penduduk. Berbagai jenis tembakau dengan berbagai kegunaannya diusahakan oleh masyarakat maupun perusahaan di Indonesia. Tembakau yang digunakan dalam produksi hasil tembakau merupakan tembakau dengan kualitas baik (komersial) yang hanya dihasilkan oleh daerah-daerah tertentu.

Di Indonesia, secara umum tembakau dapat dipisahkan jenisnya menurut musim tanamnya (Matnawi, 1997) yang terbagi menjadi dua jenis yaitu:

a. Tembakau *Voor-Oogst* (VO)

Tembakau semacam ini biasanya dinamakan tembakau musim kemarau atau *onberegend*. Artinya, jenis tembakau yang ditanam pada waktu musim penghujan dan dipanen pada waktu musim kemarau. Tembakau musim kemarau biasanya digunakan sebagai bahan untuk membuat rokok putih dan rokok kretek.

b. Tembakau *Na-Oogst* (NO)

Tembakau *Na-Oogst* atau tembakau musim penghujan adalah jenis tembakau yang ditanam pada musim kemarau, kemudian dipanen atau dipetik pada musim penghujan. Jenis tembakau ini biasanya dipakai untuk bahan dasar membuat

cerutu maupun *cigarillo*, disamping itu juga ada jenis tembakau hisap dan kunyah.

Berdasarkan bentuk fisik yang dipasarkan di Indonesia, tembakau dapat dipisahkan menjadi dua wujud yaitu:

a. Rajangan (*slicing type*)

Jenis tembakau ini tergolong unik karena hanya terdapat di Indonesia. Tembakau dijual dalam bentuk rajangan, dimana sebelum dipasarkan, tembakau dirajang terlebih dahulu sedemikian rupa, kemudian dilakukan proses pengeringan dengan bantuan sinar matahari. Tembakau rajangan masih dapat dibedakan lagi berdasarkan tipe ukuran rajangannya yaitu *broad cut* (rajangan kasar dan sedang) dan *fine cut* (rajangan halus).

b. Krosok (*leaf type*)

Krosok merupakan jenis tembakau yang paling umum dan banyak tersedia di dunia. Tembakau krosok dijual dalam bentuk lembaran daun utuh dan setelah melalui proses pengeringan. Harga tembakau krosok cenderung lebih mahal dari pada rajangan. Hal ini disebabkan tembakau berbentuk lembaran daun ini melalui tahapan yang panjang sebelum siap dipasarkan, mulai dari pengeringan hingga sortasi.

Berbagai jenis tanaman tembakau digunakan sebagai bahan dasar dalam pembuatan berbagai macam produk hasil tembakau. Menurut undang-undang cukai pasal 4 ayat (1) huruf c, hasil tembakau meliputi sigaret, cerutu, rokok daun, tembakau iris, rokok elektrik, dan hasil pengolahan tembakau lainnya (HPTL), dengan tidak mengindahkan digunakan atau tidak bahan pengganti atau bahan pembantu dalam pembuatannya.

2.4 Pelunasan Cukai atas Barang Kena Cukai

Barang kena cukai yang diatur oleh undang-undang cukai beredar luas di kalangan masyarakat saat ini. Oleh karena itu diperlukan pengendalian konsumsi dan pengawasan peredarannya. Barang kena cukai secara sah dapat dijual dan dikonsumsi setelah memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang cukai. Salah satu syarat barang kena cukai dapat beredar adalah telah dilunasi cukainya. Pelunasan cukai merupakan bentuk kepatuhan pengusaha barang kena cukai dalam memenuhi ketentuan perundang-undangan. Selain itu juga merupakan bentuk pengawasan peredaran barang kena cukai di Indonesia yang prosedur pemungutannya dilakukan oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Cukai atas barang kena cukai yang dibuat di Indonesia, dilunasi pada saat pengeluaran barang kena cukai dari pabrik atau tempat penyimpanan. Sedangkan untuk cukai atas barang kena cukai yang diimpor dilunasi pada saat barang kena cukai diimpor untuk dipakai.

Pada dasarnya pelunasan cukai atas barang kena cukai merupakan pemenuhan persyaratan dalam rangka mengamankan hak-hak negara yang melekat pada barang kena cukai sehingga barang kena cukai tersebut dapat disetujui untuk dikeluarkan dari pabrik, tempat penyimpanan, atau diimpor untuk dipakai. Cara pelunasan cukai atas barang kena cukai dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut:

a. Pembayaran

Pelunasan cukai dengan cara pembayaran dibuktikan dengan dokumen cukai yang dipersyaratkan. Untuk barang kena cukai yang dibuat di Indonesia, pembayaran harus dilakukan sebelum barang kena cukai dikeluarkan dari pabrik atau tempat penyimpanan. Untuk barang kena cukai yang diimpor, pembayaran cukainya dilakukan pada saat barang kena cukai diimpor untuk

dipakai. Pelunasan cukai dengan cara pembayaran dilakukan atas barang kena cukai berupa:

- (1) Etil alkohol; dan
- (2) Minuman mengandung etil alkohol yang dibuat di Indonesia dengan kadar etil alkohol sampai dengan 5% (lima persen).

b. Pelekatan pita cukai

Pelunasan cukai dengan cara pelekatan pita cukai dilakukan dengan cara melekatkan pita cukai yang seharusnya dan dilekatkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Untuk barang kena cukai yang dibuat di Indonesia, pelekatan pita cukainya harus dilakukan sebelum barang kena cukai dikeluarkan dari pabrik. Untuk barang kena cukai yang diimpor, pelekatan pita cukainya harus dilakukan sebelum barang kena cukai diimpor untuk dipakai. Pelekatan pita cukai tersebut dapat dilakukan di tempat penimbunan sementara, tempat penimbunan berikat, atau di tempat pembuatan barang kena cukai di luar negeri. Pelunasan cukai dengan cara pelekatan pita cukai dilakukan atas barang kena cukai berupa:

- (1) Minuman mengandung etil alkohol yang dibuat di Indonesia dengan kadar etil alkohol lebih dari 5% (lima persen);
- (2) Minuman mengandung etil alkohol yang diimpor untuk dipakai dalam daerah pabean; dan
- (3) Hasil tembakau.

c. Pembubuhan tanda pelunasan cukai lainnya

Pelunasan cukai dengan cara pembubuhan tanda pelunasan cukai lainnya dilakukan dengan cara membubuhkan tanda pelunasan cukai lainnya yang seharusnya dan dibubuhkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, antara lain: *barcode* dan hologram. Untuk barang kena cukai yang dibuat di Indonesia,

pembubuhan tanda pelunasan cukai lainnya harus dilakukan sebelum barang kena cukai dikeluarkan dari pabrik. Untuk barang kena cukai yang diimpor, pembubuhan tanda pelunasan cukai lainnya harus dilakukan sebelum barang kena cukai diimpor untuk dipakai. Pembubuhan tanda pelunasan cukai lainnya tersebut dapat dilakukan di tempat penimbunan sementara, tempat penimbunan berikat, atau di tempat pembuatan barang kena cukai di luar negeri.

2.5 Pita Cukai

Pita cukai ditemukan pertama kali di Spanyol pada tahun 1637. Spanyol merupakan negara pertama yang memperkenalkan kertas bermeterai. Awalnya ukuran kertas bermeterai terlalu besar untuk dilekatkan pada barang kena cukai itu sendiri. Kemudian berkembang menjadi sebuah label perekat yang menyerupai pita dan mudah ditempelkan, serta banderol tipis dan panjang untuk dilekatkan pada leher botol minuman beralkohol (*Anatomy of Modern Tax Stamp*, 2015).

Tujuan pelekatan pita cukai adalah untuk menandai bahwa barang kena cukai telah dilunasi cukainya dan telah memenuhi persyaratan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan dilekatkannya pita cukai pada kemasan barang kena cukai, maka barang kena cukai tersebut dianggap sah dan legal untuk dijual atau dipasarkan. Selain itu, pita cukai juga digunakan sebagai kontrol atas perilaku penghindaran pajak dan sekarang penggunaannya telah diperluas untuk mengendalikan produk palsu. Pita cukai merupakan sarana rekonsiliasi nilai cukai yang disetorkan ke kas negara terhadap jumlah produksi barang kena cukai yang keluar dari pabrik (Preece R., 2008).

Berdasarkan peraturan Menteri Keuangan nomor 52/PMK.04/2020 tentang Bentuk Fisik, Spesifikasi, dan Desain Pita Cukai, pita cukai merupakan dokumen

sekuriti sebagai tanda pelunasan cukai yang memiliki bentuk fisik kertas yang memiliki sifat atau unsur sekuriti, yang spesifikasinya paling sedikit berupa kertas sekuriti, hologram sekuriti, dan cetakan sekuriti, serta desain yang memuat lambang Negara Republik Indonesia, lambang Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, tarif cukai, angka tahun anggaran, dan harga jual eceran dan/atau jumlah isi kemasan.

Pita cukai di Indonesia diproduksi oleh Perusahaan Umum Percetakan Uang Republik Indonesia (Perum Peruri). Pita cukai dicetak sesuai dengan pesanan dari Direktorat Jenderal Bea dan Cukai berdasarkan nilai cukai yang dikenakan terhadap barang kena cukai.

Pelunasan cukai dengan cara pelekatan pita cukai terhadap barang kena cukai berupa produk hasil tembakau dilakukan dengan cara melekatkan pita cukai pada kemasan penjualan eceran untuk:

- a. Hasil Tembakau yang dibuat di Indonesia, dilakukan di dalam pabrik; atau
- b. Hasil Tembakau yang diimpor untuk dipakai, dilakukan di negara asal barang kena cukai, di Tempat Penimbunan Sementara, atau di Tempat Penimbunan Berikat.

Pita cukai yang dilekatkan pada barang kena cukai berupa hasil tembakau disediakan dalam bentuk tiga seri, yaitu:

- a. Seri I berjumlah 120 (seratus dua puluh) keping per lembar dengan ukuran setiap keping 1,2 cm X 11,7 cm;
- b. Seri II berjumlah 56 (lima puluh enam) keping per lembar dengan ukuran setiap keping 1,7 cm X 17,7 cm;
- c. Seri III tanpa perekat berjumlah 150 (seratus lima puluh) keping per lembar dengan ukuran setiap keping 2,3 cm X 4,8 cm; dan

- d. Seri III dengan perekat berjumlah 60 (enam puluh) keping per lembar dengan ukuran setiap keping 1,9 cm X 7,4 cm.

Pita cukai untuk hasil tembakau seri I atau seri II digunakan untuk jenis Sigaret Kretek Tangan, Sigaret Putih Tangan, Sigaret Kretek Tangan Filter, Sigaret Putih Tangan Filter, Rokok Daun (Klobot), Sigaret Kelembak Kemenyan, dan Cerutu. Untuk seri III dengan perekat digunakan untuk jenis Sigaret Kretek Mesin, Sigaret Putih Mesin, Cerutu, Rokok Elektrik, dan HPTL dengan kemasan untuk penjualan eceran berupa botol, kaleng, dan sejenisnya. Seri III tanpa perekat digunakan untuk jenis Sigaret Kretek Mesin, Sigaret Putih Mesin, Cerutu, Rokok Elektrik, dan HPTL dengan kemasan untuk penjualan eceran berupa selain botol, kaleng, dan sejenisnya. Khusus untuk Tembakau Iris dapat menggunakan seri I atau seri II untuk jenis Tembakau Iris yang diproduksi di Indonesia atau dimasukkan untuk dipakai di dalam daerah pabean atau seri III tanpa perekat untuk jenis Tembakau Iris yang dimasukkan untuk dipakai di dalam daerah pabean.

Terdapat ketentuan khusus berupa penambahan identitas (personalisasi) pada pita cukai untuk hasil tembakau bagi pengusaha pabrik. Personalisasi pita cukai untuk hasil tembakau berupa penambahan karakter yang secara umum diambil dari nama pabrik. Personalisasi diperlukan untuk memastikan keaslian dan keamanan produk hasil tembakau. Dengan adanya personalisasi dapat memudahkan petugas bea dan cukai dalam melakukan pengawasan dan pemantauan terhadap peredaran rokok ilegal. Selain itu, personalisasi pada pita cukai juga dapat membantu pengusaha pabrik hasil tembakau dalam mengidentifikasi produk mereka yang telah melewati proses perpajakan dan memenuhi standar kualitas yang ditetapkan oleh

pemerintah. Hal ini juga dapat memperkuat citra merek dan meningkatkan kepercayaan konsumen terhadap produk hasil tembakau tersebut.

2.6 Ketentuan Pidana di Bidang Cukai

Cukai memiliki peranan penting bagi penerimaan negara. Pada tahun 2022 realisasi pendapatan cukai mencapai Rp203,9 triliun atau sebesar 11% (sebelas persen) dari total pendapatan negara. Kontribusinya yang sangat signifikan terhadap penerimaan negara menuntut Direktorat Jenderal Bea dan Cukai untuk mengoptimalkan target penerimaan cukai yang telah ditetapkan dalam APBN. Langkah yang diambil selain menghimpun penerimaan cukai adalah dengan melakukan pengawasan terhadap peredaran barang kena cukai.

Kepatuhan pengusaha barang kena cukai dalam pemenuhan kewajiban perpajakan perlu diawasi dengan ketat. Pungutan cukai pada dasarnya dibebankan kepada masyarakat sebagai konsumen akhir barang kena cukai. Meskipun dibebankan kepada konsumen akhir, namun masih banyak pengusaha pabrik atau importir yang berusaha untuk menghindari pembayaran cukai yang telah ditentukan. Hal ini disebabkan permintaan masyarakat yang tinggi akan kebutuhan barang kena cukai, seperti rokok dan minuman beralkohol, namun mereka masih merasa terbebani dengan harga barang kena cukai yang tinggi. Dengan menghindari pembayaran cukai, pengusaha pabrik atau importir dapat menjual barang kena cukai mereka dengan harga yang lebih rendah sehingga akan menaikkan penjualan kepada masyarakat.

Tindakan penghindaran pembayaran cukai merupakan tindak pidana. Berbagai bentuk penghindaran pembayaran cukai oleh pengusaha pabrik atau importir barang kena cukai dilakukan dengan beragam cara dan modus, seperti tidak memiliki izin

menjalankan kegiatan produksi barang kena cukai atau menjual barang kena cukai tanpa dilekati pita cukai. Bentuk-bentuk tindak pidana di bidang cukai telah diatur di dalam undang-undang cukai antara lain sebagai berikut:

- a. Pidana atas perizinan di bidang cukai, yaitu menjalankan kegiatan pabrik, tempat penyimpanan, atau mengimpor Barang Kena Cukai tanpa memiliki izin dengan maksud untuk mengelakkan pembayaran cukai (pasal 50). Sanksi yang dapat dikenakan adalah pidana penjara 1 s.d. 5 tahun dan pidana denda 2 s.d. 10 kali nilai cukai yang seharusnya dibayar.
- b. Pidana atas pengeluaran barang kena cukai tanpa izin, yaitu pengusaha pabrik atau tempat penyimpanan yang mengeluarkan Barang Kena Cukai tanpa pemberitahuan dan dokumen dengan maksud mengelak pembayaran cukai (pasal 52). Sanksi yang dapat dikenakan adalah pidana penjara 1 s.d. 5 tahun dan pidana denda 2 s.d. 10 kali nilai cukai yang seharusnya dibayar.
- c. Pidana atas pemalsuan dokumen terkait cukai, yaitu penyerahan pembukuan atau pencatatan atau dokumen yang palsu atau dipalsukan (pasal 53). Sanksi yang dapat dikenakan adalah pidana penjara 1 s.d. 6 tahun dan pidana denda 75 juta s.d. 750 juta rupiah.
- d. Pidana atas kegiatan menawarkan, menyerahkan, menjual, atau menyediakan untuk dijual barang kena cukai yang tidak dalam kemasan penjualan eceran atau tanpa pita cukai atau tanda pelunasan cukai lainnya (pasal 54). Sanksi yang dapat dikenakan adalah pidana penjara 1 s.d. 5 tahun dan/atau pidana denda 2 s.d. 10 kali nilai cukai yang seharusnya dibayar.
- e. Pidana atas penggunaan pita cukai atau tanda pelunasan cukai lainnya palsu/dipalsukan atau yang telah dipakai (pasal 55). Sanksi yang dapat

dikenakan adalah pidana penjara 1 s.d. 8 tahun dan pidana denda 10 s.d. 20 kali nilai cukai yang seharusnya dibayar.

- f. Pidana terkait barang kena cukai hasil tindak pidana, yaitu kegiatan menimbun, menyimpan, memiliki, menjual, menukar, memperoleh, atau memberikan barang kena cukai yang diketahuinya atau patut harus diduga berasal dari tindak pidana (pasal 56). Sanksi yang dapat dikenakan adalah pidana penjara 1 s.d. 5 tahun dan pidana denda 2 s.d. 10 kali nilai cukai yang seharusnya dibayar.
- g. Pidana terkait merusak segel/tanda pengaman, yaitu kegiatan membuka, melepas, atau merusak kunci, segel, atau tanda pengaman tanpa izin (pasal 57). Sanksi yang dapat dikenakan adalah pidana penjara 1 s.d. 2 tahun 8 bulan dan/atau pidana denda 75 juta s.d. 750 juta rupiah.
- h. Pidana terkait penyalahgunaan pita cukai, yaitu kegiatan jual beli pita cukai atau tanda pelunasan cukai lainnya kepada yang tidak berhak (pasal 58). Sanksi yang dapat dikenakan adalah pidana penjara 1 s.d. 5 tahun dan/atau pidana denda 2 s.d. 10 kali nilai cukai yang seharusnya dibayar.

2.7 Konsep Pengawasan

Pengawasan (*controlling*) adalah proses memantau, membandingkan, dan mengoreksi kinerja suatu pekerjaan. Seseorang tidak dapat benar-benar mengetahui apakah suatu unit bekerja dengan baik sampai mereka mengevaluasi aktivitas apa yang telah dilakukan dan membandingkan kinerja aktual dengan standar yang diinginkan. Pengawasan yang efektif memastikan bahwa aktivitas diselesaikan dengan cara yang mengarah pada pencapaian tujuan dan efektivitas pengawasan ditentukan oleh seberapa baik mereka dalam membantu untuk mencapai tujuan (Stephen P. Robbins & Mary Coulter, 2020).

Kenneth A. Merchant dan Wim A. Van der Stede (2017) mendefinisikan pengawasan sebagai ujung dari sebuah proses manajemen. Istilah kontrol manajemen juga memiliki arti yang sama dengan istilah eksekusi dan implementasi strategi. Mengatasi masalah pengawasan melibatkan refleksi tentang bagaimana mempengaruhi, mengarahkan, atau menyelaraskan perilaku menuju pencapaian tujuan organisasi yang konsisten dengan strategi yang dianut.

Siagian (2004) mendefinisikan pengawasan sebagai kegiatan mengamati atau memantau melalui berbagai cara seperti pengamatan langsung di lapangan terhadap kegiatan operasional, membaca laporan dan berbagai cara lainnya selama pelaksanaan kegiatan operasional sedang berlangsung untuk memastikan tidak adanya penyimpangan secara sengaja atau tidak terhadap rencana dan program yang sudah ditentukan sebelumnya.

Mengacu pada *Glossary of International Customs Terms* (2018) yang dimaksud dengan Pengawasan Bea Cukai (*Customs Control*) adalah langkah-langkah yang diterapkan oleh Bea Cukai untuk memastikan kepatuhan terhadap hukum Kepabeanan dan Cukai. Tindakan tersebut dapat bersifat umum, misalnya terkait dengan semua barang yang masuk ke wilayah Pabean, atau dapat secara khusus terkait dengan, misalnya:

- a. lokasi barang;
- b. sifat barang (bertanggung jawab atas bea masuk yang tinggi, dll.); dan
- c. prosedur pabean yang diterapkan pada barang (transit pabean, dll.).

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang

telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan melalui pengawasan terbentuk suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauh mana pelaksanaan pekerjaan sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauh mana kebijakan pimpinan dijalankan dan sejauh mana penyimpangan yang telah terjadi dalam pelaksanaan pekerjaan tersebut.

Jika dikaitkan dengan Hukum Pemerintahan, pengawasan dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin sikap tindak pemerintah/aparat administrasi berjalan sesuai dengan hukum yang berlaku. Jika dikaitkan dengan dengan Hukum Tata Negara, pengawasan berarti suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga kenegaraan sesuai dengan hukum yang berlaku.

Dapat disimpulkan bahwa pengawasan adalah suatu kegiatan atau tindakan untuk memastikan suatu pekerjaan berjalan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan guna mencapai suatu tujuan organisasi. Dalam konteks pengawasan oleh aparat penegak hukum maka kegiatan yang dilakukan berupa pemantauan terhadap perilaku orang atau badan untuk memastikan kegiatan yang mereka lakukan sudah sesuai dengan kebijakan yang berlaku di Indonesia. Kegiatan pengawasan bukan merupakan tujuan organisasi melainkan sebuah sarana untuk mencapai tujuan yang hendak dicapai oleh organisasi tersebut.

2.8 Teori Sistem Hukum

Mengacu pada teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, terdapat tiga aspek sistem hukum untuk menentukan keberhasilan penegakan hukum, yaitu: struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum

(*legal culture*). Struktur hukum adalah aparat hukum yang melaksanakan dan menegakkan pengaturan hukum pidana. Dalam hal ini, struktur merupakan “penggerak” dari substansi hukum. Hukum berlaku jika struktur hukum berupa aparat penegak hukum melaksanakan dan menegakkan substansinya dalam masyarakat. Selanjutnya, substansi hukum berkaitan dengan norma hukum yang diatur, baik norma hukum yang tertuang dalam hukum tertulis berupa peraturan perundang-undangan maupun norma hukum tidak tertulis. Berkaitan dengan aspek selanjutnya, budaya hukum merupakan aspek yang paling kritis dalam menjalankan struktur dan substansi hukum. Budaya hukum adalah “roh” dalam menjalankan substansi dan struktur hukum.

Upaya penegakan hukum terhadap rokok ilegal dapat dikaji dari ketiga aspek menurut teori ini. Dari aspek teori sistem hukum yang pertama yaitu struktur hukum yang mengacu pada adanya institusi-institusi pembuat dan penegakan hukum, seperti lembaga legislatif, eksekutif, kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Di Indonesia, permasalahan rokok ilegal ditangani oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC). Instansi yang bergerak dalam bidang kepabeanan dan cukai ini perlu diperkuat tugas dan fungsinya untuk dapat melakukan penegakan hukum terhadap rokok ilegal. Menurut Nicole Vellios et.al (2019), berdasarkan penelitian yang dilakukan di Afrika Selatan, percepatan pertumbuhan pasar terlarang terjadi ketika banyak fungsi penegakan sangat berkurang. Oleh karena itu penting untuk membangun struktur organisasi yang kuat melalui perluasan kewenangan penegakan hukum oleh DJBC.

Substansi hukum berkaitan dengan kebijakan tentang pengendalian peredaran rokok ilegal. Seperti yang dikemukakan oleh Luk Joossens et.al (2008) bahwa perdagangan tembakau terlarang adalah masalah global yang merangsang konsumsi

dan menyebabkan hilangnya pendapatan ke kas pemerintah. Dalam penelitiannya Joossens menentang argumen industri tembakau bahwa mengurangi pajak akan memecahkan masalah penyelundupan tembakau dan menyajikan bukti bahwa penyelundupan tidak disebabkan terutama oleh “kekuatan pasar” tetapi pasokan-driven, terutama disebabkan oleh penipuan melalui penghindaran ilegal pajak. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Hana Ross et.al (2019) yang berdasarkan penelitian tentang masalah perdagangan rokok terlarang di Mongolia. Ross mengatakan bahwa pemerintah Mongolia dapat memperkuat kebijakan pajak tembakau tanpa takut masuknya rokok terlarang, seperti yang digambarkan oleh industri tembakau. Namun, pemerintah perlu memantau perdagangan terlarang dan mengambil tindakan tegas terhadap produsen rokok terlarang untuk mencegah pasokan rokok terlarang ke pasar.

Hal ini membutuhkan respons internasional yang terkoordinasi. Para penulis menyarankan bahwa protokol yang kuat untuk Konvensi Kerangka Kerja WHO tentang Pengendalian Tembakau (FCTC) sangat penting untuk mengatasi masalah tersebut. Protokol FCTC harus memperkenalkan langkah-langkah seperti perizinan semua peserta dalam bisnis tembakau, sistem pelacakan dan pelacakan, metode pembayaran yang dapat dilacak, kontrol Zona Bebas, dan prosedur pengawasan ketat dalam pemilihan kontraktor selama proses pasokan.

Upaya lain yang dapat dilakukan adalah mengendalikan rantai pasokan. Dalam penelitiannya, Luk Joossens et.al (2008) menyajikan pengalaman Italia, Spanyol, dan Inggris dalam berhasil menangani penyelundupan tembakau dengan mengendalikan rantai pasokan, yang sebagian besar dikendalikan oleh industri tembakau. mengendalikan rantai pasokan adalah kunci untuk mengendalikan

penyelundupan tembakau dan bahwa penyelidikan perusahaan tembakau dapat menyebabkan jatuhnya penyelundupan.

Guna mendukung penerapan kebijakan seperti yang sudah disebutkan di atas, perlu adanya unsur budaya hukum. Kurt M. Ribisl et.al (2019) merekomendasikan bahwa pelacakan dan penelusuran produk, serta upaya pengawasan dan penegakan yang lebih besar, dapat membantu meminimalkan perdagangan terlarang rokok ilegal. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Nicole Vellios et.al (2019) yaitu tingkat perdagangan terlarang saat ini sangat tinggi dan perlu ditangani segera dengan menerapkan mekanisme kontrol yang efektif seperti sistem *track and trace* untuk memantau produksi, perpajakan, dan penjualan rokok.

Dari penelitian-penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa pemberantasan rokok ilegal bukan hanya dari penguatan organisasi, melainkan juga penerapan kebijakan dan pengambilan keputusan yang tepat untuk dapat memunculkan budaya taat aturan di masyarakat. Namun, belum ada penjelasan rinci terkait bentuk dari implementasi kebijakan penegakan hukum tersebut. Maka dari itu penulis mencoba untuk melakukan penelitian terkait bentuk konkret dari penegakan hukum terhadap rokok ilegal di Indonesia yaitu Operasi Gempur Rokok Ilegal yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai.