Journal of Innovative and Creativity
Journal Homepage: https://joecy.org/index.php/joecy
e-mail: journaljoecy@gmail.com

Faculty of Education
University of Pahlawan Tuanku Tambusai
ISSN 2775-771X (Online)
ISSN 2962-570X **(Printed)**
6 (1) 2026, Page: 22193-22200

Peredaran Rokok Ilegal: Problematika Bisnis, Kebijakan, dan Pengawasan

Nada Simphony[1], Adri Patria[2]
[12] Universitas Almuslim
Corresponding Author: Adri Patria, E-mail: ad.fisipol@gmail.com

Published: April , 2026

ABSTRAK

Peredaran rokok ilegal di Indonesia masih menjadi isu krusial karena tidak hanya menggerus penerimaan negara dari cukai hasil tembakau, tetapi juga menimbulkan distorsi dalam persaingan usaha pada industri rokok legal. Studi ini bertujuan mengkaji secara multidimensional dinamika peredaran rokok ilegal yang mencakup perilaku ekonomi pelaku usaha, desain kebijakan tarif cukai, serta kapasitas pengawasan distribusi pada wilayah kerja KPPBC TMP C Banda Aceh yang meliputi Aceh Besar, Banda Aceh, Pidie, dan Pidie Jaya. Penelitian ini menerapkan pendekatan kualitatif deskriptif dengan rancangan studi lapangan, melalui teknik pengumpulan data yang mencakup wawancara mendalam, observasi, serta telaah dokumentasi yang dianalisis menggunakan pendekatan tematik serta diperkuat dengan model *problem tree*. Kerangka analisis bertumpu pada *Rational Choice Theory* dan Teori Implementasi Kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keterlibatan pelaku usaha dalam praktik ilegal merupakan bentuk rasionalitas ekonomi akibat tekanan kenaikan tarif cukai yang progresif, di mana peningkatan tarif hingga 12% pada tahun 2022 menimbulkan kendala likuiditas dalam skema pembayaran pita cukai di muka. Kondisi ini mendorong pelaku usaha kecil keluar dari sistem formal, sementara pola pengawasan yang masih reaktif membuka peluang adaptasi jaringan distribusi ilegal melalui praktik commingling. Studi ini menegaskan pentingnya reformasi kebijakan tarif berbasis kapasitas, simplifikasi mekanisme pita cukai, serta penguatan pengawasan berbasis intelijen.

Kata Kunci: Rokok Ilegal, Cukai, Bisnis, Kebijakan, Pengawasan.

ABSTRACT

The circulation of illegal cigarettes in Indonesia remains a critical issue because it not only erodes government revenue from tobacco excise taxes but also distorts competition within the legal cigarette industry. This study aims to examine the multidimensional dynamics of the circulation of illegal cigarettes, encompassing the economic behavior of business actors, the design of excise tax policies, and the capacity for distribution oversight within the jurisdiction of the KPPBC TMP C Banda Aceh, which covers Aceh Besar, Banda Aceh, Pidie, and Pidie Jaya. This study employs a descriptive qualitative approach with a field study design, utilizing data collection techniques that include in-depth interviews, observation, and document analysis. The data were analyzed using a thematic approach and supplemented with a problem tree model. The analytical framework is grounded in Rational Choice Theory and policy implementation theory. The results indicate that business operators' involvement in illegal practices stems from economic rationality driven by the pressure of progressive excise tax rate hikes; specifically, the 12% rate increase in 2022 created liquidity constraints within the advance excise tax payment scheme. This situation drives small businesses out of the formal system, while the still-reactive oversight patterns create opportunities for the adaptation of illegal distribution networks through commingling practices. This study underscores the importance of reforming capacity-based tariff policies, simplifying excise tax band mechanisms, and strengthening intelligence-based oversight

Keywords: *Illegal Cigarettes, Excise Taxes, Business, Policy, Oversight.*

© The Author(s). 2021 Open Access This article is licensed under a Creative Commons Atibution 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons licence, and indicate if changes were made. The images or other third party material in this article are included in the article's Creative Commons licence, unless indicated otherwise in a credit line to the material. To view a copy of this licence, visit http://creativecommons.org/licenses/by/4.0

PENDAHULUAN

Peredaran rokok ilegal masih menjadi permasalahan serius dalam sistem penerimaan negara dari sektor cukai hasil tembakau di Indonesia. Rokok ilegal berkontribusi pada hilangnya potensi penerimaan negara sekaligus mengganggu iklim usaha industri rokok legal yang telah memenuhi kewajiban perpajakan (Ziar, 2022). Peningkatan tarif cukai secara progresif menciptakan tekanan

ekonomi bagi pelaku usaha, terutama skala kecil dan menengah dihadapkan pada dilema antara kepatuhan terhadap regulasi dan upaya mempertahankan margin keuntungan, khususnya pada wilayah kerja Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Pabean (KPPBC TMP) C Banda Aceh. Kenaikan biaya produksi akibat tarif cukai yang meningkat mendorong sebagian pelaku untuk mengambil jalan pintas melalui distribusi rokok tanpa pita cukai atau dengan pita cukai palsu. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa peredaran rokok ilegal bukan sekedar pelanggaran hukum, melainkan hasil interaksi kompleks antara insentif ekonomi, desain kebijakan, dan kapasitas pengawasan.

Pemerintah melalui Direktorat Jenderal Bea dan Cukai berupaya menekan peredaran rokok ilegal dengan berbagai instrumen, salah satunya melalui kebijakan tarif cukai yang diawali dengan mekanisme administratif prosedur pemesanan pita cukai yang telah berjalan efektif sebagai bentuk kontrol untuk menekan potensi penyimpangan sebelum produk memasuki pasar. Namun demikian, efektivitas administratif ini menghadapi tantangan ketika berhadapan dengan dinamika kebijakan tarif cukai hasil tembakau yang terus meningkat hingga 12% pada tahun 2022. Hal ini tertera pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 192/PMK.010/2021, yang kemudian diikuti dengan penyesuaian lanjutan pada tahun-tahun berikutnya. Meskipun kebijakan ini ditujukan untuk mengendalikan konsumsi dan mengoptimalkan penerimaan negara, tetapi kondisi tersebut mendorong sebagian pelaku untuk menghindari mekanisme administratif resmi, termasuk tidak melakukan pemesanan pita cukai atau memanfaatkan pita cukai ilegal (Hakim, 2025). Dengan demikian, muncul ketidakseimbangan antara efektivitas instrumen administratif dengan tekanan kebijakan tarif yang berpotensi memperluas praktik peredaran rokok ilegal tanpa pengawasan yang optimal.

Undang-Undang Republik Indonesia. Nomor 39 Tahun 2007 perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 menjadi dasar utama dalam pengawasan peredaran rokok ilegal. Efektivitas pengawasan peredaran rokok ilegal sangat ditentukan oleh kapasitas kelembagaan, sistem monitoring yang terintegrasi, serta tingkat koordinasi antarinstansi penegak hukum. Dalam konteks wilayah kerja Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai (KPPBC) Tipe Madya Pabean C Banda Aceh yang mencakup Banda Aceh, Aceh Besar, Pidie, dan Pidie Jaya, kompleksitas pengawasan semakin meningkat seiring dengan karakteristik geografis wilayah, luasnya cakupan distribusi, serta keberadaan jalur distribusi informal yang sulit diidentifikasi. Kondisi ini menimbulkan tantangan yang signifikan, yaitu kurang optimalnya pengawasan terhadap peredaran rokok ilegal. Pengawasan tidak semata-mata hanya persoalan teknis operasional, melainkan juga mencerminkan persoalan struktural dan sistemik yang memerlukan penguatan kapasitas institusional serta sinergi lintas sektor secara berkelanjutan.

Isu fundamental yang mendasari penelitian ini terletak pada belum tercapainya tingkat integrasi yang optimal antara aspek bisnis, desain kebijakan tarif cukai, serta kapasitas pengawasan yang tersedia. Studi sebelumnya cenderung mengkaji persepsi peredaran rokok ilegal tanpa aspek penindakan hukum dan operasi pasar sebagai upaya menekan peredaran rokok ilegal (Eka Agustin et al., 2025; Azis et al., 2024). Akibatnya, belum tersedia model analitis yang mampu menjelaskan hubungan kausal secara sistematis antara pelaku bisnis, kebijakan tarif, dan efektivitas pengawasan dalam memengaruhi dinamika peredaran rokok ilegal.

Urgensi penelitian ini terletak pada kebutuhan untuk mengembangkan pendekatan yang lebih holistik dalam memahami dan mengatasi peredaran rokok ilegal, khususnya dalam konteks lokal wilayah kerja KPPBC TMP C Banda Aceh. Seiring dengan meningkatnya tarif cukai dan kompleksitas jaringan distribusi, diperlukan analisis yang tidak hanya berfokus pada output kebijakan, tetapi juga pada respons pelaku ekonomi serta kapasitas institusional dalam pengawasan. Penelitian ini memiliki relevansi akademik karena berupaya mengisi kesenjangan literatur (*research gap*) melalui integrasi perspektif ekonomi, kebijakan publik, dan administrasi, serta relevansi praktis dalam mendukung perumusan strategi pengawasan yang lebih adaptif dan berbasis bukti.

Bertolak dari pemaparan tersebut, penelitian ini secara utama bertujuan untuk mengkaji secara mendalam berbagai permasalahan yang berkaitan dengan peredaran rokok ilegal melalui pendekatan multidimensional yang mencakup aspek bisnis, kebijakan tarif, dan pengawasan, serta mengembangkan model konseptual berbasis *problem tree* untuk memetakan hubungan sebab-akibat

secara sistematis. Secara konseptual, penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi dalam memperluas khazanah keilmuan mengenai perilaku ekonomi ilegal dan efektivitas kebijakan fiskal, sementara secara praktis diharapkan dapat dijadikan sebagai referensi dalam pengembangan kajian selanjutnya bagi otoritas Bea dan Cukai dalam merumuskan kebijakan serta strategi pengawasan yang lebih terintegrasi dan berbasis evidensi.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif guna mengkaji secara mendalam fenomena peredaran rokok ilegal dari perspektif perilaku bisnis, kebijakan tarif cukai dan efektivitas pengawasan. Pendekatan ini dipilih dengan pertimbangan bahwa penelitian berorientasi pada pendalaman pemahaman terhadap proses, implementasi kebijakan, serta konstruksi makna yang berkembang dari praktik administrasi cukai di lapangan. Desain penelitian berupa studi lapangan (*field research*) sehingga peneliti mengamati secara langsung alur pelaku usaha, prosedur kebijakan cukai serta interaksi antaraktor yang terlibat dalam pengawasan.

Kerangka analisis penelitian ini menggunakan dua pendekatan teoretis dominan. Pertama, *Rational Choice Theory* yang menekankan bahwa pelaku usaha cenderung mengambil keputusan rasional untuk memaksimalkan keuntungan dengan mempertimbangkan struktur biaya, potensi manfaat, serta tingkat risiko yang akan dihadapi, sebagaimana dikemukakan oleh Gary Becker (1968). Teori ini akan menyelisik keterlibatan aktivitas 'gelap' dalam praktik peredaran rokok ilegal yang dimana pelaku usaha memilih untuk tidak menggunakan pita cukai resmi sebagai respon terhadap peningkatan tarif cukai hasil tembakau yang menjadi beban produksi.

Kedua, Teori Implementasi Kebijakan Merilee S. Grindle (1980), yang menempatkan keberhasilan implementasi pada dua dimensi utama, yaitu *context of policy* (isi kebijakan) dan *context of implementation* (konteks pelaksanaan), untuk menilai sejauh mana prosedur administrasi kebijakan tarif cukai dan pengawasan mampu menahan distribusi rokok ilegal (Grindle, 1980). Integrasi kedua teori ini memungkinkan analisis yang komprehensif antara motif pelaku usaha dan efektivitas kebijakan publik dalam mengendalikan peredaran rokok ilegal.

Penelitian ini menggunakan data primer dan sekunder. Data primer didapatkan melalui hasil wawancara mendalam (*in-depth interview*) sebagai informan kunci, meliputi pelaku usaha rokok, staff administrasi, dan aparat pengawasan cukai. Informan dipilih menggunakan teknik *purposive sampling* dengan kriteria keterlibatan langsung, pengalaman kerja, dan relevansi pengetahuan terhadap topik penelitian (Hardani et al., 2020). Data sekunder bersumber dari dokumen resmi, laporan kebijakan, regulasi cukai, serta publikasi akademik yang relevan. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi lapangan, dan studi dokumentasi guna memperoleh triangulasi data yang meningkatkan validitas temuan (Creswell, 2014).

Analisis data dilakukan dengan menggunakan teknik *thematic analysis* yang dilaksanakan melalui tahapan reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan secara sistematis (Miles et al., 2014). Model penelitian yang digunakan adalah *problem tree* untuk memetakan hubungan kausal antara akar masalah, masalah utama, dan dampaknya. Keabsahan data dipastikan melalui penerapan triangulasi baik pada sumber maupun metode, yang diperkuat dengan proses *member checking*, sementara reliabilitas dicapai melalui konsistensi proses yang transparan dan terdokumentasi, sehingga menghasilkan temuan yang komprehensif, kontekstual, dan relevan bagi pengembangan kajian ekonomi ilegal, kebijakan publik, maupun dalam perumusan strategi pengendalian peredaran rokok ilegal yang lebih efektif dan adaptif.

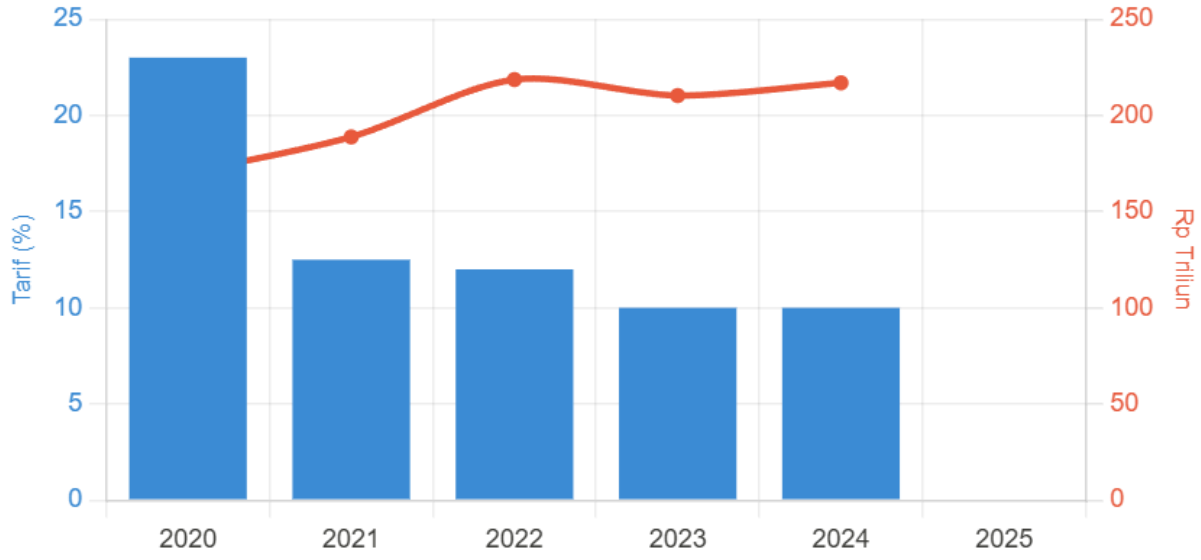
HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis dilakukan dengan mengintegrasikan data lapangan dan mengidentifikasi faktor yang memengaruhi peredaran rokok ilegal, sekaligus mengevaluasi implikasi kebijakan yang dihasilkan. Dengan demikian, bagian ini tidak hanya berfungsi untuk memaparkan temuan empiris, tetapi juga menyajikan interpretasi analitis yang kritis dan relevan dengan tujuan penelitian.

Bisnis: Memaksimalkan Keuntungan

Temuan penelitian di wilayah kerja KPPBC TMP C Banda Aceh mengonfirmasi bahwa keterlibatan pelaku usaha dalam peredaran rokok ilegal pada dasarnya bukan semata-mata tindakan

kriminal yang lahir dari niat jahat, melainkan merupakan respons rasional terhadap tekanan struktural yang diciptakan oleh sistem fiskal. Dalam kerangka Rational Choice Theory Gary Becker (1968), individu maupun pelaku bisnis akan memilih untuk melanggar hukum apabila manfaat ekonomi dari pelanggaran tersebut melebihi biaya yang harus ditanggung, termasuk risiko penangkapan dan sanksi hukum. Logika inilah yang secara nyata bekerja di lapangan: pengusaha rokok kecil dan menengah memperhitungkan margin keuntungan, beban cukai, dan risiko pengawasan dalam satu kalkulasi bisnis yang sederhana namun berdampak besar.



Gambar 1: Kenaikan Tarif Cukai Hasil Tembakau Rata-Rata (%)
Sumber: PMK 198/2020, PMK 192/2021, PMK 191/2022, PMK 96/2024; Kemenkeu RI (2024)

Data empiris dari lapangan menunjukkan bahwa tarif cukai hasil tembakau yang terus meningkat secara progresif mencapai 12% pada tahun 2022 berdasarkan PMK Nomor 192/PMK.010/2021—telah menekan margin keuntungan pelaku usaha rokok skala kecil dan menengah hingga titik kritis. Dalam kondisi demikian, sebagian pelaku memilih jalur distribusi tanpa pita cukai resmi sebagai strategi bertahan hidup bisnis (*business survival strategy*). Fenomena ini sejalan dengan temuan Chaloupka et al. (2012) yang menunjukkan bahwa kenaikan pajak tembakau di negara berkembang seringkali mendorong perpindahan pasar dari produk legal ke ilegal, terutama ketika selisih harga antara rokok legal dan ilegal menjadi sangat signifikan.

Lebih lanjut, penelitian ini menemukan adanya hierarki aktor dalam rantai distribusi rokok ilegal di wilayah Aceh Besar, Banda Aceh, Pidie, dan Pidie Jaya. Rantai ini melibatkan produsen atau pemasok dari luar daerah, distributor antarpulau, pedagang grosir lokal, hingga pengecer tingkat desa. Setiap lapisan rantai ini memiliki logika keuntungan tersendiri. Distributor memperoleh selisih harga yang besar dari rokok tanpa pita cukai karena biaya produksinya lebih rendah sekitar dibandingkan rokok legal, sementara pengecer mampu menawarkan harga yang kompetitif kepada konsumen. Struktur insentif semacam ini menciptakan ekosistem ekonomi bayangan (*shadow economy*) yang sulit diberantas karena masing-masing aktor memiliki kepentingan finansial yang kuat untuk mempertahankan keberadaannya (Schneider & Enste, 2000).

Implikasi penting dari dimensi bisnis ini adalah bahwa pendekatan penegakan hukum semata tidak akan efektif tanpa diimbangi dengan insentif ekonomi yang memadai bagi pelaku usaha legal. Penelitian Joossens dan Raw (2012) di berbagai negara menunjukkan bahwa strategi yang paling berhasil dalam menekan rokok ilegal adalah kombinasi antara kenaikan pajak yang bertahap dan terkontrol, perbaikan tata kelola rantai pasokan, serta pemberian akses finansial bagi industri rokok kecil untuk beralih ke model bisnis yang legal. Hasil penelitian di wilayah KPPBC TMP C Banda Aceh menggarisbawahi urgensi pendekatan ini, mengingat bahwa sebagian besar pelaku yang terlibat adalah pengusaha mikro dan kecil yang rentan secara ekonomi, bukan sindikat kejahatan terorganisasi berskala besar.

Selain itu, temuan lapangan juga mengungkap dimensi sosial-budaya yang memengaruhi logika bisnis pengusaha di wilayah ini. Di beberapa kecamatan di Pidie dan Pidie Jaya, perdagangan rokok

ilegal telah berlangsung lama dan diterima secara sosial oleh komunitas lokal sebagai praktik dagang yang lumrah. Normalisasi sosial terhadap pelanggaran fiskal ini mempersulit upaya penegakan hukum karena absennya tekanan sosial yang biasanya menjadi mekanisme kontrol informal. Fenomena ini sejalan dengan perspektif *social norms theory* yang menekankan bahwa kepatuhan hukum dipengaruhi oleh norma komunitas, bukan hanya oleh ancaman sanksi formal (Cialdini & Trost, 1998). Dengan demikian, upaya pemberantasan rokok ilegal perlu mengintegrasikan dimensi perubahan norma sosial melalui edukasi publik dan penguatan kesadaran masyarakat.

Kebijakan Tarif: Terhambatnya Pemesanan Pita Cukai

Salah satu temuan sentral penelitian ini adalah teridentifikasinya mekanisme di mana kebijakan tarif cukai yang terus meningkat secara langsung berdampak pada terhambatnya proses pemesanan pita cukai oleh pelaku usaha rokok. Dalam sistem administrasi cukai Indonesia, pita cukai berfungsi sebagai instrumen kontrol fiskal sekaligus penanda legalitas produk. Prosedur pemesanan pita cukai yang berlaku mengharuskan pelaku usaha membayar nilai cukai di muka (*prepayment*) sebelum produk diproduksi atau diedarkan. Ketika tarif cukai naik signifikan, kewajiban pembayaran di muka ini meningkat proporsional, menciptakan hambatan likuiditas yang berat bagi pelaku usaha berskala kecil dan menengah.

Dalam kerangka Teori Implementasi Kebijakan Grindle (1980), kegagalan ini dapat dianalisis melalui dua dimensi. Pada dimensi *content of policy*, kebijakan tarif cukai yang didesain untuk tujuan ganda, yaitu mengendalikan konsumsi dan memaksimalkan penerimaan negara. Ketika tarif dinaikkan terlalu tinggi dan terlalu cepat tanpa mempertimbangkan kapasitas fiskal pelaku usaha kecil, kebijakan tersebut justru mendorong pengalihan ke pasar ilegal, yang pada akhirnya menggerus basis penerimaan negara itu sendiri. Paradoks ini dikenal dalam literatur ekonomi publik sebagai *Laffer Curve Effect* pada pajak tembakau, di mana kenaikan tarif melampaui titik optimal justru menurunkan pendapatan pajak secara keseluruhan.

Pada dimensi *context of implementation*, penelitian menemukan bahwa KPPBC TMP C Banda Aceh telah membangun prosedur administrasi pemesanan pita cukai yang secara teknis sudah efektif sebagai mekanisme kontrol pre-distribusi. Prosedur ini berhasil menyaring sebagian pelaku yang tidak memenuhi persyaratan administratif sebelum produk memasuki pasar. Namun efektivitas mekanisme administratif ini menjadi terdegradasi ketika tarif cukai yang tinggi membuat sebagian pelaku memilih untuk tidak masuk ke dalam sistem resmi sama sekali. Dengan kata lain, mekanisme kontrol administratif hanya bekerja efektif bagi mereka yang masih berada di dalam sistem, sementara mereka yang keluar dari sistem justru yang paling bermasalah sama sekali tidak terjangkau oleh mekanisme ini.

Permasalahan terhambatnya pemesanan pita cukai di wilayah KPPBC TMP C Banda Aceh juga diperparah oleh struktur industri rokok lokal yang didominasi oleh usaha kecil dengan modal terbatas. Berbeda dengan perusahaan rokok besar yang memiliki akses ke lembaga keuangan dan fasilitas kredit, pelaku usaha kecil umumnya beroperasi dengan modal kerja yang sangat terbatas. Kewajiban membayar nilai cukai di muka dalam jumlah besar menciptakan hambatan kas (*cash flow barrier*) yang signifikan. Kondisi ini sejalan dengan temuan penelitian Ahsan dan Wiyono (2019) yang menunjukkan bahwa sistem *prepayment* pita cukai di Indonesia secara tidak proporsional membebani usaha kecil dan berpotensi menjadi salah satu faktor pendorong informalitas.

Dari perspektif kebijakan fiskal komparatif, pengalaman beberapa negara Asia Tenggara memberikan pelajaran berharga. Vietnam dan Filipina, yang juga menghadapi tantangan serupa, telah mengembangkan skema tarif berjenjang (*tiered tax structure*) yang membedakan beban cukai berdasarkan skala produksi dan kapasitas fiskal pelaku usaha. Pendekatan ini terbukti efektif dalam mempertahankan partisipasi pelaku usaha kecil dalam sistem formal sambil tetap mencapai tujuan fiskal dan kesehatan masyarakat. Penelitian ini merekomendasikan agar otoritas fiskal Indonesia mempertimbangkan diferensiasi tarif yang lebih sensitif terhadap kapasitas pelaku usaha, khususnya di daerah yang memiliki basis industri rokok rakyat.

Lebih jauh, temuan penelitian ini juga mengidentifikasi bahwa ketidakpastian kebijakan (*policy uncertainty*) turut berperan dalam menghambat pemesanan pita cukai. Pengumuman kenaikan tarif yang sering dilakukan mendekati awal tahun fiskal tanpa konsultasi memadai dengan pelaku industri menciptakan kondisi perencanaan bisnis yang sulit. Pelaku usaha yang tidak dapat memprediksi beban

cukai di masa depan cenderung mengurangi pemesanan pita cukai resmi atau memilih untuk menyimpan stok rokok tanpa pita cukai sebagai strategi *hedging*.

Temuan ini memiliki implikasi kebijakan yang signifikan. Pertama, perlu dilakukan kajian mendalam terhadap titik optimal tarif cukai yang menyeimbangkan antara tujuan kesehatan masyarakat, penerimaan negara, dan kapasitas kepatuhan pelaku usaha. Kedua, mekanisme pembayaran pita cukai perlu direformasi dengan memperkenalkan opsi cicilan atau kredit cukai bagi pelaku usaha kecil yang memenuhi kriteria tertentu. Ketiga, sosialisasi dan pendampingan prosedur administrasi cukai perlu diperkuat, terutama di wilayah yang jauh dari pusat pelayanan KPPBC, seperti Pidie Jaya, yang memiliki aksesibilitas terbatas ke kantor pelayanan cukai.

Pengawasan: Optimalisasi Pengawasan Terhadap Rantai Distribusi 'Gelap' Rokok ilegal

Temuan di wilayah KPPBC TMP C Banda Aceh mengungkap bahwa sistem pengawasan yang ada saat ini menghadapi berbagai keterbatasan struktural yang mencegahnya bekerja secara optimal. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007, yang menegaskan bahwa pita cukai merupakan tanda pelunasan cukai yang wajib dilekatkan pada hasil tembakau sebelum diedarkan. Wilayah kerja KPPBC TMP C Banda Aceh mencakup empat kabupaten/kota yaitu, Banda Aceh sebagai pusat administratif, Aceh Besar, Pidie dan Pidie Jaya. Penelitian ini mengidentifikasi bahwa jalur distribusi rokok ilegal di wilayah pedesaan kerap memanfaatkan jaringan distribusi sembako dan kebutuhan pokok yang sudah mapan, sehingga deteksi menjadi sangat sulit tanpa intelijen pasar yang spesifik. Pola *commingling* atau percampuran produk legal dan ilegal dalam satu jalur distribusi ini merupakan strategi yang umum digunakan oleh jaringan rokok ilegal di berbagai negara (Yurekli & Sayginsoy, 2010).

Analisis berdasarkan Teori Implementasi Kebijakan Grindle (1980) pada dimensi konteks pelaksanaan menunjukkan bahwa kapasitas implementasi pengawasan tidak semata-mata ditentukan oleh ketersediaan sumber daya, melainkan juga dipengaruhi oleh struktur birokrasi, komitmen aktor pelaksana, dan kondisi lingkungan implementasi. Model *problem tree* yang dikembangkan dalam penelitian ini berhasil memetakan hubungan kausal antara akar masalah dan dampak dalam konteks pengawasan rokok ilegal. Akar masalah utama yang teridentifikasi mencakup: (1) keterbatasan infrastruktur pengawasan; (2) lemahnya mekanisme pelaporan dan reward bagi masyarakat yang memberikan informasi; serta (3) absennya platform berbagi data antarlembaga secara *real-time*. Masalah-masalah akar ini menghasilkan fenomena lanjutan berupa terbentuknya rantai distribusi gelap yang resilien dan adaptif terhadap operasi penertiban.

Penelitian ini menemukan bahwa operasi penertiban (*market operation*) yang dilakukan selama ini cenderung bersifat sporadis dan tidak berbasis analisis intelijen yang sistematis. Akibatnya, jaringan distribusi rokok ilegal memiliki kemampuan adaptasi yang tinggi: ketika satu jalur distribusi terganggu oleh operasi penertiban, jalur alternatif telah tersedia dan siap diaktifkan. Fenomena resiliensi jaringan ilegal ini dijelaskan dengan baik oleh teori *network resilience* dalam konteks kejahatan terorganisasi, yang menyatakan bahwa jaringan kriminal cenderung memiliki struktur desentralisasi yang memungkinkan mereka bertahan terhadap gangguan dari luar.

Temuan penelitian ini juga menyoroti pentingnya peran komunitas lokal dalam pengawasan. Di wilayah pedesaan Pidie dan Pidie Jaya, masyarakat sering kali memiliki informasi yang lebih akurat tentang keberadaan dan jalur distribusi rokok ilegal dibandingkan aparat formal. Namun, mekanisme untuk mengkanalkan informasi ini ke otoritas pengawasan masih belum optimal. Pengawasan ini memerlukan pengembangan sistem pelaporan anonim yang mudah diakses, dikombinasikan dengan skema *reward* yang proporsional, berpotensi besar untuk meningkatkan efektivitas pengawasan berbasis komunitas (*community-based surveillance*). Pendekatan ini telah terbukti efektif di beberapa negara dalam menekan peredaran produk ilegal.

Secara keseluruhan, optimalisasi pengawasan terhadap rantai distribusi gelap rokok ilegal memerlukan transformasi paradigma dari model pengawasan reaktif berbasis operasi sporadis menuju model pengawasan proaktif berbasis kecerdasan analitik (*intelligence-led enforcement*). Model ini mengintegrasikan analisis data transaksi pita cukai, pemetaan risiko distribusi berbasis geografis, pemantauan media sosial dan marketplace digital, serta kerja sama intelijen lintas instansi. Transformasi ini tidak hanya membutuhkan investasi teknologi, tetapi juga penguatan kapasitas SDM

dalam analitik data dan pengembangan budaya organisasi yang berorientasi pada pencegahan (*prevention-oriented*) daripada sekadar penindakan.

Implikasi temuan penelitian ini mencakup dimensi teoritis dan praktis. Dari perspektif teoritis, penelitian ini memperkuat validitas empiris integrasi *Rational Choice Theory* Becker (1968) dengan Teori Implementasi Kebijakan Grindle (1980) dalam konteks pengawasan fiskal di negara berkembang. Integrasi ini menghasilkan kerangka analitik yang lebih kaya dibandingkan penggunaan satu teori secara terpisah, karena mampu menjelaskan secara bersamaan motivasi pelaku, desain kebijakan, dan kapasitas implementasi

Dari sisi praktis, temuan ini temuan penelitian ini menyediakan basis bukti yang kuat bagi KPPBC TMP C Banda Aceh dan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai untuk merumuskan kebijakan yang lebih terintegrasi. Tiga pilar intervensi yang diidentifikasi reformasi tarif yang sensitif kapasitas, penyederhanaan mekanisme administrasi pita cukai, dan transformasi sistem pengawasan. Apabila dibandingkan dengan studi terdahulu seperti Eka Agustin et al. (2025) dan Azis et al. (2024) yang lebih berfokus pada persepsi tanpa aspek penindakan dapat dilengkapi dengan pendekatan ini untuk menghasilkan rekomendasi yang lebih operasional.

Secara keseluruhan, hasil penelitian ini memberikan kontribusi signifikan dalam mengintegrasikan analisis dari dimensi bisnis, kebijakan tarif, dan pengawasan ke dalam satu kerangka konseptual yang komprehensif. Temuan penelitian menegaskan bahwa peredaran rokok ilegal tidak dapat dipahami secara parsial, melainkan harus dilihat sebagai hasil interaksi kompleks antara insentif ekonomi, desain kebijakan, serta kapasitas pengawasan yang saling memengaruhi.

Namun demikian, penelitian ini tidak terlepas dari sejumlah keterbatasan, khususnya yang berkaitan dengan terbatasnya akses terhadap data kuantitatif mengenai volume peredaran rokok ilegal serta terbatasnya jumlah informan dari sektor informal yang relatif sulit dijangkau. Oleh karena itu, penelitian selanjutnya disarankan untuk mengadopsi pendekatan *mixed methods* guna meningkatkan validitas dan kedalaman analisis, serta memperluas cakupan wilayah penelitian agar diperoleh tingkat generalisasi temuan yang lebih representatif

KESIMPULAN

Penelitian ini menegaskan bahwa peredaran rokok ilegal di wilayah kerja KPPBC TMP C Banda Aceh merupakan manifestasi dari interaksi tiga dimensi utama. Dari perspektif bisnis, praktik ilegal mencerminkan pilihan rasional pelaku usaha sebagai respons terhadap tekanan kenaikan tarif cukai, yang kemudian membentuk rantai distribusi berlapis dan diperkuat oleh proses normalisasi sosial di tingkat lokal. Dari sisi kebijakan, peningkatan tarif yang bersifat progresif justru menimbulkan kendala likuiditas dalam mekanisme *prepayment* pita cukai, sehingga mendorong pelaku usaha skala kecil keluar dari sistem formal. Fenomena ini merefleksikan adanya paradoks dalam implementasi kebijakan serta mengindikasikan kecenderungan *Laffer Curve*. Sementara itu, pada dimensi pengawasan, pendekatan yang masih bersifat reaktif serta kurang optimalnya pengawasan pasar memberikan ruang bagi jaringan ilegal untuk beradaptasi melalui pola *commingling*, dengan akar permasalahan pada rendahnya partisipasi masyarakat, serta fragmentasi data.

Secara teoretis, temuan ini memperkuat integrasi *Rational Choice Theory* dan Teori Implementasi Kebijakan dari Merilee S. Grindle, sekaligus melengkapi literatur sebelumnya. Dari sisi praktis, hasil penelitian menekankan urgensi dari dimensi pelaku bisnis, reformulasi kebijakan tarif yang lebih adaptif, serta penguatan pengawasan berbasis intelijen. Adapun keterbatasan dalam penelitian ini terutama berkaitan dengan cakupan ruang lingkup wilayah yang terbatas, ketiadaan data longitudinal, serta belum terakomodasinya analisis dari sisi permintaan. Oleh sebab itu, penelitian selanjutnya direkomendasikan untuk memperluas cakupan wilayah kajian serta mengembangkan indikator yang lebih terukur, serta mengevaluasi efektivitas sistem pengawasan berbasis teknologi guna menghasilkan analisis yang lebih komprehensif.

REFERENSI

Ahsan, A., & Wiyono, N. H. (2019). Evaluasi sistem cukai tembakau Indonesia: Tantangan dan peluang reformasi. Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik, 10(2), 87–103. https://doi.org/10.22212/jekp.v10i2.1234

Azis, H., Bosowa, P., & Burhan, I. (2024). Persepsi peredaran rokok ilegal terhadap penerimaan cukai rokok dan pajak rokok di provinsi Sulawesi Selatan. Jurnal Pabean, 6(1), 103–119. https://doi.org/10.61141/pabean.v6i1.523

Becker, G. S. (1968). Crime and punishment: An economic approach. Journal of Political Economy, 76(2), 169–217. https://doi.org/10.1086/259394

Chaloupka, F. J., Yurekli, A., & Fong, G. T. (2012). Tobacco taxes as a tobacco control strategy. Tobacco Control, 21(2), 172–180. https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2011-050417

Cialdini, R. B., & Trost, M. R. (1998). Social influence: Social norms, conformity, and compliance. In D. T. Gilbert, S. T. Fiske, & G. Lindzey (Eds.), The handbook of social psychology (4th ed., Vol. 2, pp. 151–192). McGraw-Hill.

Creswell, J. W. (2014). Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches (4th ed.). SAGE Publications

Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. (2020). Sistem aplikasi cukai online (SAC Online) sebagai instrumen pengawasan cukai. Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. (2022). Strategi pengawasan dan penindakan rokok ilegal. Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

Eka Agustin, C., Qiromah, N., Chasanah, U., Putri, Z., & Hidayah, T. Y. (2025). Analisis kebijakan kenaikan tarif cukai hasil tembakau (CHT) terhadap pendapatan negara tahun 2024. Jurnal Bisnis dan Sosial, 3(2), 44–53. https://jurnal.uwp.ac.id/FEB/index.php/jebs/article/view/569

Grindle, M. S. (1980). Politics and policy implementation in the Third World. Princeton University Press.

Hakim, I. A. S. C., Utami, A., & Sari, R. (2025). Pengaruh kenaikan tarif cukai hasil tembakau dan aktivitas pengawasan terhadap jumlah pelanggaran rokok ilegal (Studi kasus Kantor Bea dan Cukai Bandung). Neraca Akuntansi Manajemen dan Ekonomi, 23(7), xx–xx. https://doi.org/10.5281/zenodo.16719835

Hardani, Auliya, N. H., Andriani, H., Fardani, R. A., Ustiawaty, J., Utami, E. F., Sukmana, D. J., & Istiqomah, R. R. (2020). Metode penelitian kualitatif. Pustaka Ilmu.

Joossens, L., & Raw, M. (2012). From cigarette smuggling to illicit tobacco trade. Tobacco Control, 21(2), 230–234. https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2011-050205

Matthew B. Miles, A. Michael Huberman, & Johnny Saldaña. (2014). Qualitative data analysis: A methods sourcebook (3rd ed.). SAGE Publications.

Sahir, S. H. (2022). Metodologi penelitian. KBM Indonesia.

Schneider, F., & Enste, D. H. (2000). Shadow economies: Size, causes, and consequences. Journal of Economic Literature, 38(1), 77–114. https://doi.org/10.1257/jel.38.1.77

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai.

Yurekli, A., & Sayginsoy, O. (2010). Worldwide organized cigarette smuggling: An empirical analysis. Applied Economics, 42(5), 545–561. https://doi.org/10.1080/00036840701704335

Ziar, A. K. G. M. M. N. N. (2022). Penegakan hukum pidana terhadap peredaran rokok ilegal oleh penyidik Bea dan Cukai. Journal UAIR, 3(3), 32–44.