

Efektivitas Pasal 54 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 Tentang Cukai Berkaitan Dengan Peredaran Rokok Ilegal Di Kabupaten Pamekasan Tinjauan Masalah Mursalah

Thoyyibatut Taufiqah dan Noer Yasin

UIN Maulana Malik Ibrahim Malang

E-mail: toyyibatuttaufiqoh@gmail.com

Abstrak:

Rokok ilegal adalah rokok yang dalam produksi dan peredarannya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Kriteria rokok ilegal diantaranya tidak dilekati pita cukai, dilekati pita cukai palsu, atau pelekatan pita cukai yang tidak sesuai dengan peruntukannya. Provinsi Jawa Timur tercatat sebagai peredaran rokok ilegal terbesar khususnya di Pulau Madura. Banyaknya pengusaha rokok yang tidak memiliki izin produksi dan pemasaran rokok sehingga rokok dipasarkan dengan harga yang lebih rendah dibandingkan dengan rokok yang terdaftar di Bea Cukai. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 pasal 54 telah menjelaskan dengan detail berkaitan dengan tindakan bagi pihak (orang) yang melakukan pelanggaran peredaran rokok ilegal yaitu dengan sanksi pidana penjara maupun pidana denda. Berdasarkan hal tersebut tujuan dari penelitian ini adalah mengetahui efektivitas pasal 54 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 Tentang Cukai berkaitan dengan peredaran rokok ilegal di Kabupaten Pamekasan tinjauan masalah mursalah. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis empiris dengan pendakatan penelitian yuridis sosiologis. Hasil penelitian menunjukkan: Pertama, penindakan pihak Bea Cukai terhadap peredaran rokok ilegal di Kabupaten Pamekasan tergolong efektif karena terjadi peningkatan kinerja Bea Cukai pertahunnya sehingga presentase peredaran rokok ilegal semakin menurun selama tiga tahun terakhir. Kedua, segala bentuk tindakan pihak Bea Cukai terhadap pelanggar peredaran rokok ilegal tergolong dalam kategori *masalah* karena sejalanannya tujuan Bea Cukai yang lebih mementingkan kemaslahatan publik sehingga efektivitas penindakan terhadap peredaran rokok ilegal dinilai *masalah mursalah*.

Kata Kunci: rokok illegal; cukai; *masalah mursalah*.

Pendahuluan

Peredaran rokok ilegal adalah suatu pelanggaran yang sudah lumrah dilakukan oleh pabrik atau pengusaha rokok meskipun pihak Bea Cukai sudah melakukan tugasnya dengan terstruktur dalam menangani hal tersebut namun tidak menutup kemungkinan pabrik atau pengusaha rokok masih tetap melakukan pelanggaran tersebut. Hal ini dikarenakan banyaknya pabrik khususnya pengusaha rokok ilegal di Indonesia yang susah dijangkau keberadaanya dikarenakan tempat produksinya tidak

sesuai syarat dalam Undang-Undang yang berlaku sehingga pihak Bea Cukai harus lebih detail dalam menanganinya. Latar belakang upaya untuk mengendalikan perkembangan industri rokok yang semakin menguat dan untuk mengatasi tindak pidana cukai maka ditetapkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 Tentang Cukai.

Khususnya di Jawa Timur, Kabupaten Pamekasan tergolong salah satu Kabupaten yang memiliki sektor perusahaan khususnya di bidang peredaran rokok. PEMKAB Pamekasan mengatakan razia peredaran rokok ilegal di Provinsi Jawa Timur banyak ditemukan di Kabupaten Pamekasan. Selain dijual di Provinsi Jawa Timur, rokok ilegal juga banyak dijual keluar pulau. Subjek yang menjadi sasaran adalah orang bukan pabrik karena sebagian besar dari mereka adalah orang-orang yang kurang memahami memahami dan menghormati aturan hukum yang berlaku sehingga pasal 54 pantas dijadikan acuan dalam pasal-pasal pelanggarannya. Menurut laporan salah satu warga, tidak jarang juga ditemukan pihak pelanggar juga banyak yang menggunakan pita cukai palsu dengan cara memberikan pita cukai pada merek rokok yang berbeda dari yang didaftarkan di Kantor Bea dan Cukai.

Tercatat sampai awal tahun 2020 jumlah peredaran rokok ilegal yang berhasil ditindak oleh pihak Bea Cukai adalah 6.839.598 batang rokok. Untuk kasus tindak pidana sendiri sampai awal tahun berjumlah 3 kasus dan tambahan sampai bulan april 1 kasus sehingga menjadi 4 kasus yakni 1 orang telah diputus oleh hakim untuk dipidana penjara dan 3 orang masih dalam tahap persidangan. Melihat diagram dibawah yang dalam laporannya menunjukkan tiga tahun terakhir terjadi peningkatan penindakan pelanggaran peredaran rokok ilegal yang dalam hal ini keefektifan pihak Bea Cukai menjadi tolak ukur keberhasilan dan upayanya untuk mencegah dan menghentikan terjadinya pelanggaran peredaran rokok ilegal di Pulau Madura khususnya di Kabupaten Pamekasan karena pada penelitian ini bermaksud untuk melebarkan pembahasan mengenai efektifitas penindakan Bea Cukai terhadap peredaran rokok ilegal di Kabupaten Pamekasan apakah sudah memenuhi ketentuan peraturan atau sebaliknya.

Upaya untuk menghindari hal-hal yang sudah dijelaskan diatas adalah perlunya penegakan hukum (*law enforcement*) termasuk keefektifan Bea Cukai dalam menjalankan sistem dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 sehingga penerimaan cukai dapat berjalan dengan normal dan sesuai target. Peraturan mengenai cukai juga harus diajarkan kepada masyarakat awam yang tidak mengerti hukum agar tidak terjadi simpang siur dalam penerapan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 khususnya dalam pasal 54 meskipun rata-rata dari pelanggar peredaran rokok ilegal tersebut adalah masyarakat yang tahu tentang hukum. Juga perlunya pengawasan pemerintah dan pihak Bea Cukai terhadap harga jual apakah lebih rendah atau harga yang lebih tinggi sehingga melebihi batas cukai yang ditetapkan.

Sebagai pertimbangan dalam efektivitas pasal 54 maka *masalah mursalah* pantas dijadikan sebagai bahan tolak ukur untuk menentukan sesuai atau tidaknya bentuk penindakan Bea Cukai terhadap pelanggar peredaran rokok ilegal ditinjau dari segi *masalahnya* khususnya di Kabupaten Pamekasan. Karena salah satu tujuan *masalah mursalah* adalah untuk memelihara harta, agama, jiwa, akal, keturunan dan melindungi dari kemudharatan dan kerusakan. Metode pengukuran ini dikatakan dengan metode *istishlah* yang memiliki kemiripan dengan konsep kebijakan umum (*public policy*) ataupun kebijakan hukum (*the policy of the law*).

Kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah mengenai efektivitas pasal 54 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 bertujuan untuk memberikan kepastian hukum agar terhindar dari perbuatan melanggar dan mencegah kerugian bagi ekonomi negara.

Dengan adanya kebijakan tersebut diharapkan dapat mencegah tindakan-tindakan yang tidak diinginkan, seperti penipuan, pemalsuan, maupun tindakan-tindakan lain yang bersifat merugikan.

Karena efektivitas pasal 54 merupakan kejadian atau suatu perkara yang tidak ada dalam ketentuan syariat dan tidak ada dalil yang jelas untuk diambil suatu hukum dalam permasalahan ini adalah berdasarkan membebaskan dari mudharat serta mengambil manfaat maka masalah mursalah yang merupakan suatu penentu kemaslahatan tanpa dasar dalil tetapi juga tidak ada pembatalnya maka dianggap sejalan dengan tujuan masalah yaitu kemaslahatan, yakni memelihara dari kemudharatan dan menjaga kemanfaatannya.¹

Metode Penelitian

Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah yuridis empiris. Dalam hal ini penulis telah menjelaskan secara detail mengenai fenomena yang terjadi dimasyarakat dan ketentuan hukum yang berlaku dan juga mengumpulkan data-data yang dianggap diperlukan untuk penelitian ini yang kemudian mengembangkan beberapa konsep dan mengumpulkan fenomena-fenomena yang ada sehingga langkah selanjutnya akan sampai pada tahap identifikasi masalah dan akhirnya memperoleh penyelesaian masalah.² Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis yaitu mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai pranata sosial yang nyata dan berperan penting dalam system kehidupan yang nyata.³ Pendekatan yuridis sosiologis ini memfokuskan penelitian yang bertujuan untuk mendapatkan pengetahuan hukum secara empiris dengan jalan terjun langsung kepada objek penelitian untuk mengetahui efektifitas pasal 54 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 Tentang Cukai Berkaitan dengan Peredaran Rokok Ilegal di Kabupaten Pamekasan Tinjauan *Maslahah Mursalah*.

Sumber data merupakan perolehan data dari objek yang telah dilakukan baik langsung atau melalui beberapa metode yang memiliki dua jenis yaitu sumber data primer dan sekunder. Sumber data primer adalah data yang diperoleh langsung dari objek penelitian sehingga dapat memperoleh pengumpulan data. Perolehan pengumpulan data didapatkan secara langsung melalui wawancara dimana narasumber memberikan jawaban dan jawaban tersebut dapat dijadikan sumber data primer, kemudian juga bisa didapatkan dari hasil observasi atau alat pengumpulan data lainnya. Untuk penelitian ini yang menjadi data primer adalah hasil wawancara dari pihak Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Pabean C Madura untuk mendapatkan informasi dan pengetahuan mengenai efektifitas pasal 54 Undang-Undang Nomor 39 tahun 2007. Sumber sekunder merupakan hasil sistem pemaduan atau penerapan beberapa metode dalam rangka memperoleh data untuk dipahami kemudian menjadi penguat data primer. Metode tersebut bisa diperoleh dari membaca dan mempelajari karya atau literatur seperti buku, jurnal, dan artikel. Karya atau literatur yang dimaksud dalam penelitian ini berupa pembahasan mengenai cukai, buku-buku yang membahas mengenai pengawasan dan pelayanan terhadap peredaran rokok ilegal, surat kabar, jurnal dan beberapa artikel yang terkait di dalamnya. Data sekunder yang akan digunakan selanjutnya berupa

¹Rachmat Syafe'i, *Ilmu Ushul Fiqih*, (Bandung: Pustaka Setia, 2010), 117.

² Sumadi Suryabrata, *Metode Penelitian* (Jakarta, PT Grafindo persada, 2004), 80.

³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia Press, 2004), 80.

Undang-undang mengenai cukai yakni Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Kepabeanan.

Hasil dan Pembahasan

Efektivitas Penindakan Bea dan Cukai Tipe Madya Pabean C Terhadap Peredaran Rokok Ilegal

Peredaran rokok ilegal merupakan sesuatu yang lumrah terjadi khususnya di bagian subjek orang yang telah dijelaskan dalam pasal 54 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009. Pasal 54 berbunyi: *“setiap orang yang menawarkan, menyerahkan, menjual, atau menyediakan barang untuk dijual barang kena cukai yang tidak dikemas untuk penjualan eceran atau tidak dilekati pita cukai atau tidak dibubuhi tanda pelunasan cukai lainnya sebagaimana dimaksud dalam pidana ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun penjara dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling sedikit 2 (dua) kali nilai cukai dan paling banyak 10 (sepuluh) kali nilai cukai yang seharusnya dibayar”*.

Pasal 29 yang dimaksud adalah:

- 1) Barang kena cukai yang pelunasan cukainya dengan cara pelekatan pita cukai atau pembubuhan tanda pelunasan cukai lainnya hanya boleh ditawarkan, diserahkan, dijual, atau disediakan untuk dijual, setelah dikemas untuk penjualan eceran dan dilekati pita cukai atau dibubuhi tanda pelunasan cukai lainnya yang diwajibkan.
- 2) Barang kena cukai yang pelunasan cukainya dengan cara pelekatan pita cukai atau pembubuhan tanda pelunasan cukai yang berada dalam tempat penjualan eceran atau tempat lain yang kegiatannya adalah untuk menjual dianggap disediakan untuk dijual. 2a) Pengusaha pabrik atau importir barang kena cukai yang melekatkan pita cukai atau membubuhkan tanda pelunasan cukai lainnya pada barang kena cukai yang tidak sesuai dengan pita cukai atau tanda pelunasan pita cukai lainnya yang diwajibkan, yang menyebabkan kekurangan pembayaran cukai, wajib melunasi cukainya dan dikenakan sanksi administrasi berupa denda paling sedikit 2 (dua) kali nilai cukai dan paling banyak 10 (sepuluh) kali nilai cukai dan nilai cukai yang seharusnya dilunasi.
- 3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan ayat (1) dan (2) diatur dengan atau berdasarkan peraturan menteri.

Khususnya di Madura, Pamekasan merupakan penghasil tembakau terbanyak, Pabrik terbanyak, dan DBHC terbanyak di Pulau Madura yang sangat tidak memungkinkan untuk terjadinya pelanggaran dalam produksi dan peredaran rokok ilegal. Bea Cukai bekerja sama dengan PEMKAB Pamekasan terutama dalam bagian perekonomian. Seksi penindakan melakukan tugas bersama dengan seksi penyuluhan dan seksi pengawasan karena seksi penyuluhan dan seksi pengawasan juga ikut andil dalam upaya pencegahan peredaran rokok ilegal. Tiap tahunnya Bea Cukai mengadakan sosialisasi di berbagai Kecamatan dalam rangka lebih memperkecil peluang masyarakat untuk melakukan pelanggaran peredaran rokok ilegal salah satunya dengan cara diberi pengetahuan mengenai pentingnya cukai. Namun pada tahun 2019 Bea Cukai lebih memperluas wilayah sosialisasi yakni wilayah pesantren karena melihat faktor pulau madura merupakan salah satu daerah tergolong masyarakat agamis yang memiliki cukup banyak pesantren dimana kyai dan ulama' menjadi tokoh penting dalam panutan sehari-hari sehingga diharapkan pemuda madura khususnya santri dan alumni yang ribuan jumlahnya tidak terjerumus dalam mengedar ataupun mengkonsumsi rokok ilegal. Sosialisasi yang diselenggarakan berupa memberikan pengetahuan atau edukasi

mengenai rokok legal/ilegal, tentang pentingnya menghindari rokok ilegal karena disamping merugikan negara, zat-zat yang terkandung dalam rokok ilegal kemungkinan besar tidak dapat diketahui normal atau tidaknya dalam penakaran dalam rokok ilegal tersebut sehingga diawatirkan dapat membahayakan kesehatan masyarakat khususnya di wilayah pamekasan sendiri. Sosialisasi merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 karena 2% dari cukai yang dipungut akan kembali pada PEMKAB Pamekasan. Undang-Undang Cukai memiliki salah satu pemicu DBHC (Dana Bagi Hasil Cukai) yang terdapat dalam PMK.05/222/2017 yang salah satu programnya adalah untuk memberikan sosialisasi dan ditentukan oleh skala prioritas kabupaten masing-masing. Sosialisasi juga disesuaikan dengan jumlah anggaran yaitu sosialisasi dilaksanakan di kabupaten yang sama pertahunnya. Seperti pada tahun 2019 sosialisasi dilakukan di sumenep di 18 kecamatan yang berada di daratan saja dan pada tahun 2020 akan menjangkau 9 kecamatan di kepulauan kecil. Masing-masing PEMKAB berhak menentukan lokasi manakah yang akan diadakan sosialisasi dengan menentukan skala prioritas dari kabupaten masing-masing. Ketika dirasa di kabupaten yang diadakan sosialisasi telah mencapai peningkatan maka sasaran sosialisasi setelahnya adalah pesantren dan mahasiswa dengan memenuhi beberapa pertimbangan.

Sebagian besar ada dua kemungkinan terjadinya peredaran rokok ilegal yaitu antara masyarakat tahu dan tidak mau tahu karena berkepentingan dengan hajat hidup. Masyarakat yang tahu biasanya tidak akan melakukan kegiatan peredaran rokok ilegal karena mereka tahu bahwa dalam kegiatan tersebut merupakan sebuah bentuk pelanggaran, sementara masyarakat yang tidak mau tahu bukan berarti mereka tidak tahu sama sekali akan tetapi mereka lebih mengutamakan keuntungan secara pribadi. Hal ini juga berhubungan dengan pendapatan ekonomi masyarakat yang tergolong rendah mungkin lebih memilih untuk mengkonsumsi rokok yang lebih murah dari harga pasarnya. Sebagian kecilnya, ada beberapa masyarakat yang benar-benar tidak tahu mengenai kriteria rokok ilegal yaitu mereka menjual dari sales. Cukai tersebut hanya dilekatkan pada bal (istilah tumpukan rokok yang dibungkus menjadi satu bungkus besar) yang kemudian dikatakan bahwa rokok tersebut adalah rokok legal.

Dalam hal perizinan produksi rokok, menurut pemaparan pihak bea cukai sendiri sangatlah mudah.⁴ Pertama harus ada izin usaha dari PEMKAB Pamekasan dengan menggunakan pelayanan OSS (Online Single Submission) dengan memenuhi izin komitmen dan izin dari perusahaannya masing-masing. OSS (Online Single Submission) adalah perizinan berusaha yang diberikan kepada pelaku usaha yang diterbitkan oleh Lembaga OSS untuk dan atas nama menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/wali kota melalui sistem elektronik yang terintegrasi.⁵ Bapak Tesar Pratama mengatakan: *“Sebenarnya dalam urusan pendaftaran izin usaha rokok malah gampang sekali lo mbak, pertama kan otomatis harus punya izin usaha dari PEMKAB dan pelayanannya sudah pake OSS loh mbak. Nanti izin komitmen juga ada dalam tiap perusahaannya masing dan gak harus berbentuk CV maupun PT. malah sekarang PR juga bisa mbak”*.

Dalam perizinan OSS (Online Single Submission) tidak harus berbentuk PT ataupun CV. PR (Pengusaha Rokok) juga bisa memiliki izin dari PEMKAB Pamekasan yang kemudian izin dari PEMKAB Pamekasan tersebut dijadikan izin dari Bea Cukai. Hal pertama dari pengajuan yang kemudian dilakukan peninjauan oleh Bea Cukai

⁴Tesar Pratama (Kepala Subseksi Penyuluhan dan Layanan Informasi), wawancara dilakukan pada tanggal 6 Januari 2020

⁵<https://www.indonesia.go.id>

adalah cek lokasi yang harus dipenuhi oleh pengusaha minimal luas pabrik adalah 200 m². Kemudian memiliki batas-batas yang jelas. Sepanjang dua persyaratan tersebut sudah dipenuhi oleh Pengusaha Rokok dan akses aksesibilitas juga terpenuhi maka Bea Cukai akan mengeluarkan berita acara pemeriksaan lokasi dengan maksimal lima hari kerja. Setelah mendapat berita acara dari cek lokasi, maka melakukan pengajuan cek NPPBKC (Nomor Pokok Pengusaha Barang Kena Cukai). Cek NPPBKC tersebut berfungsi untuk orang yang melakukan produksi rokok dengan pelaksanaan izin dari Bea Cukai minimal 2 hari kerja dan maksimal 7 hari kerja tanpa dipungut biaya.

Rata-rata pengusaha di wilayah pamekasan adalah berstatus Pengusaha Rokok (PR) yang sebagian besarnya dari desa. Sebagian dari pengusaha rokok tersebut menanamkan pengetahuannya bahwa pentingnya melakukan usaha legal agar terhindar dari pelanggaran dan bahkan bisa merugikan dirinya sendiri. Bapak Ari Yusalam mengatakan: *“Pelanggaran pasal 54 itu tidak hanya di pabrik-pabrik mbak karena yang banyak beredar di masyarakat itu peredarannya terjadi di pasar-pasar dan toko-toko. Nah, itu yang kadang-kadang pedagang atau penjual tidak tahu rokok yang didistribusikan sales itu rokok ilegal atau bukan. Tapi ada juga sebagian yang tahu mbak dan mereka menjualnya”*.

Peredaran rokok yang melanggar pasal 54 tersebut tidak hanya terjadi di pabrik. Sementara yang banyak melanggar pasal 54 adalah peredarannya di pasar atau di toko-toko. Pertama, terkadang pedagang susah membedakan apakah rokok yang dijual tersebut adalah rokok legal atau ilegal. Sales yang menawarkan rokok tersebut tidak menjelaskan apakah legal atau ilegal namun tidak menutup kemungkinan sales juga memberitahu bahwa rokok tersebut adalah bukan rokok durnu (durnu: istilah ilegal dalam bahasa madura). Ketika dilakukan penindakan oleh Bea Cukai maka pedagang tersebut mengatakan bahwa rokok tersebut adalah resmi dan langsung dari agennya yang telah bersegel di kemasan bal. Kedua, pengedar rokok ilegal sebenarnya tahu bahwa rokok tersebut adalah rokok ilegal namun jika terjadi pemeriksaan oleh Bea Cukai, mereka sengaja menyembunyikan rokok ilegal tersebut. Pihak Bea Cukai tidak hanya fokus melakukan pengecekan di etalase karena rokok yang legal sudah pasti diletakkan di etalase. Jika terdapat sesuatu yang mencurigakan, Bea Cukai segera sigap untuk melakukan pemeriksaan di tempat yang sekiranya dicurigai dijadikan tempat disembunyikannya rokok ilegal tersebut. Waktu dilakukannya operasi pemeriksaan peredaran rokok ilegal tersebut yaitu rutin sebulan 2 kali dengan lokasi pemeriksaan yang berbeda. Semisal minggu pertama di kecamatan A lalu minggu kedua di kecamatan B dan seterusnya. Dalam melakukan operasi, Bea Cukai bekerja sama dengan PEMDA yang dalam hal tersebut diwakili oleh SATPOL-PP dengan Dinas Perdagangan.

Masyarakat yang melanggar melakukan peredaran rokok ilegal ke luar pulau madura tidak akan lolos dari pemeriksaan Bea Cukai karena tidak hanya Bea Cukai Pabean C Pamekasan saja yang melakukan pemeriksaan melainkan semua pihak Bea Cukai akan memeriksa tergantung kemana rokok ilegal akan diedar. Kemudian pihak Bea Cukai lain yang memeriksa tersebut akan memberikan surat kepada Bea Cukai Madura untuk memberikan informasi apakah rokok yang telah diamankan tersebut sudah legal/ilegal. Rokok ilegal yang diedar keluar pulau rata-rata produksi dari madura seperti halnya pernah terjadi penindakan di wilayah jawa, makassar, kalimantan, dll. Peredaran rokok ilegal bervariasi mulai dari bis, truk, mobil, atau ekspedisi lainnya dengan cara memalsukan surat pengirimnya untuk menghindari terbongkarnya identitas orang yang memproduksinya. Anggapan mereka jika identitasnya tidak diketahui

kemungkinan besar apabila terjadi pemeriksaan maka hanya rokok ilegalnya saja yang disita tanpa harus diusut jelas darimana asal produksinya. Tetapi Bea Cukai tetap memeriksa dan mengusut dari mana asal produksi rokok tersebut. Produsen rokok ilegal rata-rata dari pabrik tidak resmi karena apabila resmi tidak mungkin melanggar dengan cara tidak memberi pita cukai ataupun melekatkan pita cukai asli pada rokok ilegal atau tidak terdaftar di Bea Cukai karena ancaman terhadap pabrik resmi yang melakukan hal demikian akan ditutup atau didenda namun tidak sampai ranah pidana karena pabrik tersebut sudah memiliki izin. Minimal pendendaan adalah 2-10 kali tarif cukai.

Bea Cukai melakukan operasi tidak hanya di pabrik namun kebanyakan pada rumah-rumah yang sengaja dijadikan produksi rokok karena kembali pada pendaftar yang lebih banyak adalah berstatus Pengusaha Rokok (PR) bukan PT ataupun CV. Pengusaha Rokok ilegal biasanya mengajak warga sekitar untuk melakukan pengepakan (pack) merek rokok yang diedar tidak terdaftar di Bea Cukai. Meskipun tempat produksi rokok ilegal berbentuk rumah, namun produksi perharinya bisa menghasilkan 1000-2000 batang rokok ilegal dengan pegawai yang berjumlah 10-20 orang yang tiap orangnya bisa memproduksi 100-200 batang rokok ilegal. Pegawai tersebut tahu mengenai resiko terhadap tindakan hukum jika bekerja dalam hal pelanggaran seperti ini, akan tetapi masyarakat tetap melakukan pekerjaannya karena kembali pada alasannya yang harus memenuhi kebutuhan hidupnya. Bea cukai tidak segan melakukan tindakan pada hal semacam ini berupa sanksi pidana serta membayar denda atas kerugian negara sesuai nilai cukai yang telah ditentukan.

Perbedaan pidana penjara dengan pidana denda dalam peredaran rokok ilegal yaitu pengusaha rokok atau pabrik yang tidak memiliki izin produksi kemudian memproduksi dan mengedarkan rokok ilegal maka akan dikenai sanksi pidana berupa penjara. Sanksi pidana berupa denda dikenakan pada pengusaha rokok atau pabrik yang telah terdaftar namun ternyata melakukan pelanggaran maka akan dikenai sanksi denda. Adapun sanksi pidana yang dikenai pada pelanggar akan diputus setelah menunggu hasil pemeriksaan penyidikan lalu dikaitkan pada pasal sesuai pelanggarannya. Namun pada akhir tahun 2019 sudah terdapat 4 kasus yang telah berjalan dan satu dari 4 kasus telah mendapat putusan hakim untuk mempidanakan pelanggar atas kasus peredaran rokok ilegal. Sedangkan 3 kasus lainnya masih menunggu putusan hakim.

Namun pada kenyataannya, pihak Bea Cukai belum menerapkan sepenuhnya terhadap pasal 54 karena terdapat langkah-langkah yang harus diambil dan dipertimbangkan. Bapak Ari Yusalam mengatakan: *“Undang-Undang terkhusus pasal 54 belum sepenuhnya diterapkan karena jika benar-benar diterapkan maka tidak memungkinkan penjaranya penuh. Tindakan pelanggaran tersebut memang termasuk dalam kategori tindak pidana akan tetapi kembali lagi pada keterbatasan anggaran karena jika dilakukan penyidikan terhadap orang yang melanggar pasal 54 tersebut maka akan terjadi kerugian. Semisal orang melanggar hanya dengan mengedar satu atau dua bungkus rokok. Anggaran yang dikeluarkan dalam penyidikan tidak sebanding dengan nilai cukai yang terdapat dalam dua bungkus rokok sehingga pihak Bea Cukai harus benar-benar memperhatikan langkah yang harus diambil agar tidak meyebabkan kerugian apalagi dalam jumlah besar. Adapun 4 kasus pelanggaran peredaran rokok ilegal yang terjadi pada tahun 2019-2020 ini karena pelanggaran tidak dapat ditoleransi yaitu karena salah satu orang diantara 4 kasus ini mengedar rokok ilegal dalam jumlah 1 pick up mobil yakni kisaran $\pm$ 400.000 batang rokok”.*

Berdasarkan pernyataan dari Soerjono Soekanto mengenai teori efektifitas bahwa pengaruh efektifitas salah satunya juga ditentukan oleh faktor hukum dimana kepastian bersifat nyata dan keadilan bersifat abstrak juga dalam faktor fasilitas hukum dimana kecukupan fasilitas menjadi poin pendukung efektifnya hukum sedangkan anggaran Bea Cukai masih tergolong terbatas akibat masih adanya peredaran rokok ilegal maka terkadang pada kenyataannya juga terjadi pertentangan dalam penerapannya. Hal ini jika ditinjau dari segi empiris ataupun praktek bisa saja terjadi karena sebab-sebab atau faktor yang menjadi kendala berbeda-beda tergantung pada situasi dan kondisi, seperti contoh: faktor regulasi, faktor SDM, faktor geografis, faktor masyarakat, faktor sarana dan prasarana, ataupun faktor lainnya yang hanya bisa ditemui (yang hanya terjadi) di lapangan.

Adapun perbedaan jumlah sanksi denda pada pelanggar ditentukan oleh pemilihan cukai yang ditentukan oleh penghitungan cukai rokok hasil tembakau. Untuk jumlah tarif cukai pada Sigaret Kretek Mesin (SKM) adalah 470 rupiah per batang rokok. Dan untuk Sigaret Kretek Tangan (SKT) adalah 100 rupiah per batang rokok. Dan di daerah Pamekasan belum ada yang menggunakan Sigaret Putih Mesin (SPM). Namun dari tahun 2019 tarif cukai untuk SKM menjadi 455 rupiah perbatang dan untuk SKT adalah 110 rupiah perbatang. Rata-rata pabrik di pamekasan adalah golongan III. Bapak Ari Yusalam mengatakan: *“Kalau untuk pengusaha rokok kadang masih sering mbak salah melekatkan pita cukai yang seharusnya rokok jenis SKM dilekati pita cukai SKM malah dilekati pita cukai SKT. Namun kami tetap menindaknya mbak entah sengaja atau tidak. Karena pihak kami menganggap ini lebih mendekatkan pada pelanggaran secara kesengajaan sehingga kami harus memberikan sanksi administrasi pada pelanggar”*.

Beberapa pengusaha rokok masih sering salah dalam melekatkan pita cukai. Pihak Bea Cukai masih terus menyelidiki motif dari kesalahan pelekatan tersebut entah disengaja atau tidak. Biasanya pita cukai SKT dilekatkan pada kemasan rokok SKM yang bertujuan untuk memperkecil pembayaran tarif rokok yang sebenarnya terdaftar di SKM. Namun pihak Bea Cukai tetap memberikan sanksi administrasi kepada pelanggar tersebut tanpa sanksi pidana. Hal pelanggaran semacam ini masih tergolong sering terjadi di daerah Pamekasan. Pelanggaran tersebut biasanya diniatkan untuk menghindari membayar pajak.⁶ Karena semestinya membayar pajak lebih mahal sehingga pelanggar mencoba memanipulasi dengan cara melekatkan pita cukai SKT.

Berbeda halnya dengan pengedar yang benar-benar tidak tahu mengenai rokok ilegal, Bea Cukai memberi surat teguran atau surat peringatan (untuk rokok tanpa pita cukai) dengan berbentuk pernyataan namun barang bukti tetap disita dan diamankan. Setiap kali penyitaan barang bukti, Bea Cukai juga memberikan surat bukti penindakan dengan menyertai pemberian penyuluhan mengenai pentingnya membayar pajak salah satunya nilai cukai karena dari hasil tersebut akan kembali pada masyarakat. Jumlah penindakan untuk rokok ilegal di pulau Madura pada tahun 2018-2019 adalah 6.839.403 penindakan. Jumlah penindakan tersebut dihitung dari jumlah perbatang rokok. Khususnya daerah pamekasan berdasarkan laporan dari bapak Ari Yusalam dan bapak Tesar, penindakan rokok adalah 4.463.960 batang rokok. Lokasi yang sudah ditindak terdapat di 8 kecamatan diantaranya Kota Pamekasan, Tlanakan, Pademawu, Larangan, Kadur, Pakong, Palengaan dan Waru. Berdasarkan perbandingan tahun-tahun sebelumnya penindakan rokok ilegal sudah termasuk dalam kategori efektif dan enforcement peredaran rokok ilegal sudah terlaksana dengan baik dengan bukti jumlah

⁶Ari Yusalam (Kepala Subseksi Penindakan dan Sarana Operasi), Wawancara dilakukan pada tanggal 6 Januari 2020.

penindakan Bea Cukai terhadap rokok ilegal di setiap tahunnya. Mengingat survei dari Universitas Gajah Mada menyebutkan bahwa pada tahun 2017 salah satu jumlah peredaran rokok ilegal terbanyak adalah dari Pulau Madura dengan jumlah presentasi sebesar 25%, namun pada tahun 2018 mengalami penyusutan yaitu 12% dan terakhir pada tahun 2019 berjumlah 8,3% maka dapat dikatakan bahwa bentuk penindakan tersebut berjalan efektif yang artinya mulai dari penyuluhan, sosialisasi dan penindakannya mengalami perkembangan dari tahun ke tahun sehingga jumlah peredaran rokok ilegal semakin menurun pertahunnya. Berikut adalah diagram penindakan rokok ilegal di pulau Madura yang diantaranya pada tahun 2019 Bea Cukai menyebutkan penindakan terbanyak adalah dari Pamekasan dengan jumlah 4.463.960 batang rokok dari jumlah penindakan 6.839.598 batang rokok di pulau Madura.

Sejauh sebelum tahun 2018 kendala dari segi penindakan adalah beberapa masyarakat yang tetap tidak mematuhi hukum. Ketika pihak Bea Cukai Melakukan penindakan terkadang masyarakat masih suka menyembunyikan rokok ilegal agar lolos dari pemeriksaan serta masyarakat tidak mau bekerja sama dengan pihak Bea Cukai dengan cara mengabaikan penyuluhan, nasehat atau penyampaian pengetahuan bahwa tindakan tersebut merupakan bentuk pelanggaran yang merugikan negara dan masyarakat. Produsen, pengedar, pedagang, bahkan konsumen rokok ilegalpun masih suka melakukan transaksi pembelian secara sembunyi-sembunyi sehingga pihak Bea Cukai tidak 100% maksimal dalam menjalankan tugasnya meskipun pada kenyataannya pihak Bea Cukai tergolong berhasil dalam menindak peredaran rokok ilegal tiap tahunnya. Karena penindakan juga bekerja sama dengan penyuluhan, pihak Bea Cukai juga menyebutkan penyuluhan terlalu fokus pada objek kecamatan saja. Hal ini yang menjadi salah satu kelemahan dalam tercapainya tujuan memberantas peredaran rokok ilegal karena dirasa perkembangan hasil pengawasan dan penindakan lebih rendah dibanding tahun 2018 sampai tahun sekarang (2020). Oleh karena itu, dilakukan evaluasi yakni mengumpulkan PEMKAB 4 Kabupaten di Madura untuk membahas bagaimana meningkatkan upaya keberhasilan pencegahan dan penindakan rokok ilegal diantaranya lebih memperluas lokasi diadakannya sosialisasi yang tidak hanya bertitik di kecamatan saja. Sosialisasi juga diadakan di pesantren. Namun untuk satu kecamatan hanya mewakili satu pesantren saja karena kembali lagi pada keterbatasan anggaran.

Tinjauan Masalah Mursalah Terhadap Penindakan Peredaran Rokok Ilegal di Kabupaten Pamekasan

Indonesia merupakan negara hukum yang melibatkan peraturan di setiap peristiwa kehidupan. Hukum merupakan suatu peraturan yang bertujuan untuk tercapainya tujuan negara dengan ketertiban. Apalagi dalam urusan perekonomian, semuanya sudah terdapat peraturan baik dari perundang-undangan maupun kebijakan dari pemerintah atau perusahaan sendiri. Salah satu fungsi hukum yaitu sebagai pemberi batasan dan pengontrol untuk manusia dalam melakukan semua kegiatan. Seperti halnya dalam produksi dan peredaran rokok yang juga membutuhkan surat izin agar kesejahteraan dan keadilan masyarakat Indonesia dapat berjalan dengan sebagaimana mestinya. Begitu halnya dalam Peraturan Menteri Perindustrian Nomor 122/M-IND/PER/12/2014 yang mengatur tentang surat perizinan industri rokok (industri rokok kretek, industri rokok putih, industri rokok lainnya). Kegiatan usaha yang terkena cukai wajib mendaftarkannya pada Bea Cukai dan PEMDA setempat.

Pemerintah juga harus berkontribusi dalam perizinan tersebut dalam rangka memberi batasan agar tidak berlebihan dalam bertindak. Pemerintah juga harus

memperkecil mafsadat agar yang bertujuan untuk menciptakan kegiatan usaha yang tertib, patuh hukum serta menghindari kerugian negara karena tidak memperkecil kemungkinan banyak pengusaha yang lebih mementingkan keuntungan untuk pribadi tanpa melihat kerugian negara yang akhirnya berdampak pada perekonomian masyarakat. Kebijakan Bea Cukai dan PEMKAB Pamekasan dapat dilihat dari kaidah fiqhiyah yang berbunyi:

تصرف الامام على الرعية منوط با لمصلحة

*“Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya harus berdasarkan pada kemaslahatan”*⁷

Seluruh kebijakan dan peraturan mengenai izin usaha khususnya dalam izin usaha produksi atau peredaran rokok tentunya akan memberikan dampak positif pada kehidupan masyarakat dan negara karena dengan adanya sebuah legalitas akan menciptakan keamanan dan kesejahteraan. Mengenai Peraturan Menteri Perindustrian Nomor 122/M-IND/PER/12/2014 Tentang Izin Usaha Industri Rokok akan memberikan kedisiplinan sistem, berjalannya sistem sesuai prosedur dan memberikan keamanan, kepastian hukum dan payung hukum pada pelaku usaha. Dilihat dari jumlah pelanggaran peredaran rokok ilegal khususnya di Kabupaten Pamekasan, masih banyak pengusaha rokok yang sengaja tidak memiliki izin sehingga negara mengalami kerugian atas perbuatannya. Khususnya di Kabupaten Pamekasan sendiri, ada banyak kerugian yang diderita dengan DBHCHT (Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau) yang belum terserap masih di angka 12.138.672.781,74 dari 47.191.005.000 yang seharusnya 50% harus di alokasikan untuk dana dan jaminan kesehatan.⁸

Meskipun tidak dapat ditampik dalam peredaran rokok ilegal tersebut dapat memberikan fasilitas dan kemudahan untuk masyarakat kelas ekonomi menengah kebawah yang ingin mengkonsumsi rokok dengan harga yang lebih murah dibanding rokok legal yang memiliki cukai dan menguntungkan para pengusaha dari segi ekonomi. Hal tersebut harus memenuhi beberapa syarat untuk mencapai tingkat masalah. Syarat pertama, sesuatu yang dianggap maslahat harus mendatangkan manfaat atau bebas mudharat bukan hanya mempertimbangkan manfaat tanpa mempertimbangkan mudharat. Sedangkan dalam peredaran rokok ilegal tersebut mendatangkan mudharat berupa kerugian negara diantaranya dana alokasi BPJS yang tidak terserap secara maksimal. Kedua, mengandung kepentingan umum bukan pribadi. Sedangkan pengusaha rokok ilegal hanya memberi keuntungan pada dirinya dan sebagian kecil masyarakat ekonomi menengah namun ternyata membahayakan keamanan sendirinya dan masyarakat yang beredar dari segi hukum serta tidak jelas kandungan komposisi dalam rokok ilegal tersebut karena tanpa dibawah pengawasan Bea Cukai dan PEMKAB Pamekasan. Ketiga, tidak bertentangan dengan hukum syara' khususnya al-Qur'an dan Sunnah. Sedangkan masalah harus memelihara tujuan syara' serta menghindari kerusakan sesuai dengan keterangan dari Al-Khawarizmi.⁹ Adapun mengenai peredaran rokok ilegal tersebut sangatlah bertentangan dengan tujuan masalah karena memberikan banyak kemudharatan juga dikategorikan tidak mematuhi perintah Allah berupa tidak mematuhi perintah pemimpin. Dijelaskan dalam kaidah fiqhiyah:

المصلحة العامة مقدمة على المصلحة الخاصة

⁷Abbas Arfan, 99 *Kaidah Fiqh Muamalah Kulliyah*, (Malang: UIN Maliki Press, 2013), 261.

⁸Tesar Pratama (Kepala Subsesksi Penyuluhan dan Layanan Informasi), Wawancara dilakukan pada tanggal 6 januari 2020.

⁹Syarifuddin Amir, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2011), 346.

“Kemaslahatan publik didahulukan daripada kemaslahatan individu”.

Kaidah tersebut mengarah pada peredaran rokok ilegal yang tidak memiliki izin, tidak memiliki cukai atau dilekatkan pita cukai palsu, serta tidak sesuai prosedur yang telah berlaku. Pelanggaran tersebut berupa berkurangnya pendapatan negara, kesehatan masyarakat yang dikhawatirkan terganggu karena ketidakjelasan komposisi yang diproduksi oleh pengusaha rokok ilegal, tidak terserapnya dana alokasi kesehatan secara maksimal, berpengaruhnya pendapatan perekonomian penduduk diakibatkan pendapatan negara yang tidak stabil. Berbeda halnya dengan efektifitas penindakan pihak Bea Cukai terhadap peredaran rokok ilegal. Bentuk penindakan tersebut merupakan suatu upaya untuk melakukan pencegahan kemudharatan karena kemudharatan akan mendatangkan kerusakan. Syarat-syarat *masalah mursalah* termasuk relevan jika dikorelasikan dengan efektifitas pelaksanaan pasal 54 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007. Wajibnya pemerintah melindungi keamanan negara dan menciptakan kesejahteraan masyarakat Indonesia merupakan salah satu tujuan *masalah mursalah*. Hal ini tergolong dalam perintah Allah dalam al-Qur'an:¹⁰

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ

Artinya: *“Dan hendaklah ada di antara golongan kamu segolongan orang yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh untuk berbuat yang ma'ruf dan mencegah dari yang mungkar. Dan mereka itulah orang-orang yang beruntung.”* (Q.S Ali Imran: 104)

Demikian penuturan dari Bapak Tesar Pratama selaku Kepala Subseksi Penyuluhan dan Layanan Informasi dan Bapak Ari Yusalam selaku Kepala Subseksi Penindakan dan Sarana Operasi bahwa ketika ada pelanggaran mengenai peredaran rokok ilegal di Pulau Madura khususnya Kabupaten Pamekasan maka akan dilakukan tindakan berupa penyitaan barang bukti kemudian memberikan surat penindakan dan sanksi administratif ataupun sanksi pidana sesuai jenis pelanggarannya.

Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, maka peneliti dapat mengambil kesimpulan mengenai Efektifitas Pasal 54 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 Tentang Cukai Berkaitan dengan Peredaran Rokok Ilegal di Kabupaten Pamekasan Tinjauan Masalah Mursalah adalah sebagai berikut: Penindakan pihak Bea Cukai terhadap peredaran rokok ilegal di Kabupaten Pamekasan tergolong efektif karena berdasarkan data yang tercatat tiga tahun terakhir menunjukkan bahwa pihak Bea Cukai berhasil menindak peredaran rokok ilegal. Hal ini terbukti dari data yang menunjukkan bahwa penindakan perbatang rokok dari 2017-2019 semakin naik jumlahnya (penindakan Bea Cukai terhadap peredaran rokok ilegal dihitung dari jumlah perbatang rokok bukan dari jumlah kasusnya). Artinya, pihak Bea Cukai berhasil meningkatkan sistem kinerjanya dengan cara lebih meningkatkan pengawasan dan penyidikan sehingga rokok ilegal yang seharusnya beredar dapat ditindak dan disita oleh pihak bea cukai. Keefektifan tersebut dapat diukur dari presentase rokok ilegal yang beredar pada tahun 2019 hanya berjumlah 8,3% dari jumlah 12% yang terjadi pada tahun 2018 dan 8,3% di tahun 2017.

Menurut tinjauan *masalah mursalah* terhadap bentuk penindakan yang diterapkan pada pelanggar peredaran rokok ilegal seperti pidana penjara maupun pidana denda serta upaya pihak Bea Cukai dalam meminimalisir peredaran maupun konsumsi rokok ilegal dengan cara memberikan penyuluhan ataupun sosialisasi adalah dapat dikategorikan *masalah mursalah*. Hal ini sejalan dengan qaidah fiqhiyyah yang telah dijelaskan bahwa *kemaslahatan umum harus didahulukan daripada kemaslahatan*

¹⁰Al-Qur'an al-Karim

pribadi, sehingga dapat disimpulkan bahwa efektivitas pasal 54 tergolong dalam kategori *masalah mursalah*.

Daftar Pustaka

Al-Qur'an al-Karim

Buku-buku

Amir, Syarifuddin. *Ushul Fiqh*. Jakarta: Prenada Media Group. 2010.

Arfan, Abbas. *99 Kaidah Fiqh Muamalah Kuliyah*. Malang: UIN Maliki Press. 2013.

Setiawan, Comy R. *Metode Penelitian Kualitatif-Jenis, Karakter dan Keunggulannya*. Jakarta: Gransindo. 2010.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia Press. 2004.

Suryabrata, Sumadi. *Metode Penelitian*. Jakarta: PT Grafindo persada. 2004.

Sutedi, Adrian. *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2008.

Syafe'i, Racmat. *Ilmu Ushul Fiqih*, Bandung: Pustaka Setia. 2010.