

ROKOK ILEGAL DI ENAM KOTA:

Seruan untuk Memperkuat Penegakan Hukum dan Pengawasan Cukai

LATAR BELAKANG

Peredaran rokok ilegal merupakan tantangan bagi upaya pengendalian tembakau di Indonesia. Karena harganya yang relatif lebih murah (1,2), rokok ilegal cenderung diminati, terutama oleh anak muda dan masyarakat dengan latar belakang sosial ekonomi rendah (3). Situasi ini memperparah persoalan kesehatan masyarakat secara umum dan menghambat upaya pemerintah dalam menurunkan prevalensi merokok yang masih tinggi, yaitu 27,3% di seluruh kelompok usia berdasarkan Survei Kesehatan Indonesia 2023. Selain merugikan dari sisi kesehatan, peredaran rokok ilegal juga berpotensi menurunkan pendapatan cukai dan merugikan negara (4). Rokok ilegal sering kali muncul akibat lemahnya sistem pengawasan dan kebijakan cukai tembakau yang memberikan celah untuk penghindaran dan penggelapan pajak (1).

Dalam upaya memberantas perdagangan rokok ilegal, pemahaman mengenai prevalensi rokok

ilegal di suatu negara menjadi sangat penting. Informasi ini akan membantu pemerintah dalam merumuskan dan menerapkan langkah-langkah penegakan hukum yang tepat sasaran. Sayangnya, penelitian atau informasi yang tersedia saat ini masih terbatas. Oleh sebab itu, studi ini dilakukan untuk memperkaya wawasan yang ada dengan metodologi berbeda yang menggabungkan penggunaan informasi terkait status legalitas merek dan kesesuaian penggunaan pita cukai rokok dalam analisis.

Ringkasan kebijakan ini disusun berdasarkan studi terbaru CISDI (2025) yang memperkirakan besaran dan mengidentifikasi karakteristik rokok ilegal di enam kota besar di Indonesia. Hasil riset ini memberikan bukti kuat yang dapat menjadi dasar bagi para pembuat kebijakan untuk memperkuat penegakan hukum, meningkatkan kepatuhan pajak, dan mengurangi peredaran rokok ilegal di Indonesia.

METODE

Estimasi besaran rokok ilegal dilakukan melalui survei kemasan rokok kosong yang telah dibuang (*littered pack survey*) di enam kota besar: Jakarta, Bandung, Semarang, Surabaya, Medan, dan Makassar^a. Kota-kota ini dipilih berdasarkan pendekatan multikriteria yang sistematis untuk memastikan distribusi demografis dan geografis rokok ilegal yang cukup merepresentasikan kondisi di kota-kota besar di Indonesia. Namun, penting untuk dicatat bahwa hasil estimasi besaran rokok ilegal dalam studi ini tidak dapat dianggap sebagai representasi nasional. Temuan dari masing-masing kota sebaiknya ditafsirkan secara terpisah dan kontekstual.

Desain dan proses pengumpulan data yang digunakan dalam studi ini mengikuti praktik baik internasional, khususnya merujuk pada *Toolkit on Measuring Illicit Trade in Tobacco Products* yang disusun oleh Economics for Health di Johns Hopkins University (5). Kemasan rokok yang terkumpul dianalisis berdasarkan kesesuaiannya terhadap ketentuan pita cukai dan peringatan kesehatan bergambar (*Pictorial Health Warnings, PHW*) di Indonesia untuk mengidentifikasi kemasan yang ilegal.

TEMUAN UTAMA

▶ Prevalensi rokok ilegal cukup signifikan

Prevalensi rokok ilegal di enam kota besar Indonesia adalah sebesar 10,77%^b. Fenomena ini menyoroti tantangan yang berpotensi melemahkan upaya pengendalian tembakau, mengurangi dampak inisiatif kesehatan masyarakat yang bertujuan mengurangi prevalensi perokok, dan menyebabkan hilangnya potensi penerimaan negara dari cukai. Temuan ini menegaskan perlunya langkah-langkah yang lebih kuat dalam mengamankan rantai pasokan tembakau dan menekan peredaran rokok ilegal.

^a Survei dilaksanakan pada 23 Oktober - 4 November 2024.

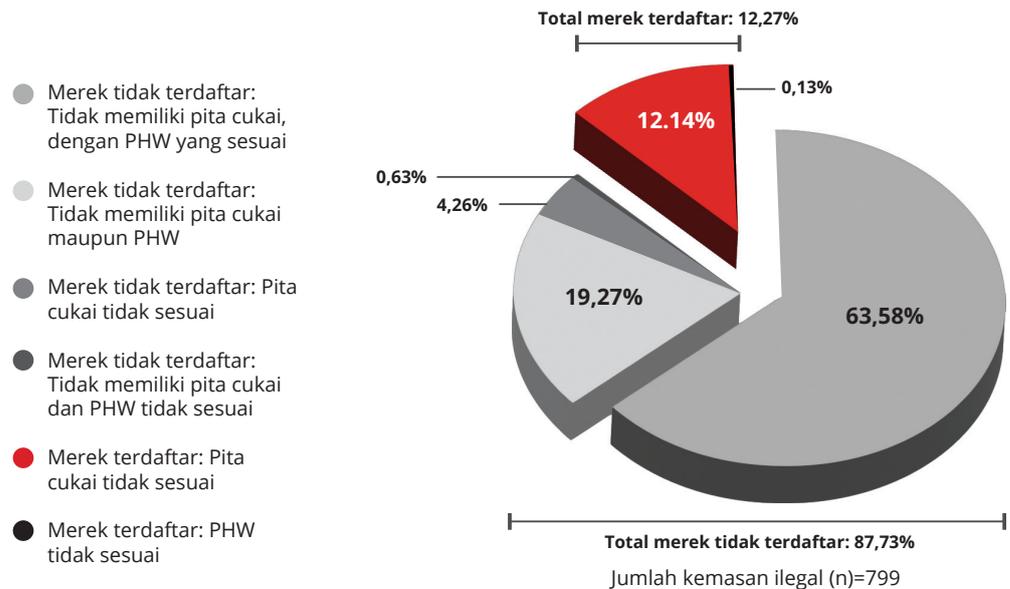
^b Jumlah kemasan rokok yang terkumpul dan dapat dianalisis adalah 7.417 kemasan. Sebanyak 799 kemasan (10,77%) teridentifikasi sebagai kemasan rokok ilegal.



▶ Rokok bermerek tidak terdaftar merupakan jenis rokok ilegal yang paling dominan

Sebagian besar rokok ilegal (87,73%) adalah rokok bermerek tidak terdaftar (lihat Gambar 1). Produk-produk ini kemungkinan besar diproduksi oleh pelaku usaha kecil atau mikro yang tidak memiliki izin resmi. Akibat ketiadaan pembatasan kepemilikan mesin pelinting rokok di Indonesia, bisnis rokok skala kecil dapat dengan mudah bermunculan (6). Analisis lebih lanjut menunjukkan bahwa 63,58% dari kemasan rokok ilegal bermerek tidak terdaftar tidak memiliki pita cukai (atau polos), namun tetap mencantumkan PHW yang mengikuti aturan. Temuan ini menunjukkan bahwa produsen rokok ilegal mampu mencetak peringatan kesehatan bergambar sesuai ketentuan, sehingga produk mereka tetap tampak lazim di mata konsumen, walaupun menghindari kewajiban membayar cukai.

Gambar 1. Rokok ilegal berdasarkan kategori kesesuaian



▶ Makassar dan Surabaya mencatat prevalensi rokok ilegal tertinggi

Makassar dan Surabaya mencatat prevalensi rokok ilegal tertinggi, masing-masing sebesar 21,48% dan 20,61% (lihat Gambar 2). Tingginya angka ini kemungkinan disebabkan oleh letak lokasi Surabaya yang berada di Provinsi Jawa Timur, wilayah dengan perkebunan tembakau terbesar dan konsentrasi pabrik rokok tertinggi di Indonesia (7,8). Selain itu, Surabaya dan Makassar merupakan kota dengan pelabuhan besar yang menghubungkan Indonesia bagian tengah dan timur, sehingga berpotensi menjadi jalur distribusi rokok ilegal dari Surabaya ke Makassar—yang berada di Provinsi Sulawesi Selatan, wilayah dengan luas perkebunan tembakau dan jumlah pabrik rokok yang relatif kecil (8). Walau demikian, Semarang yang lokasinya tidak terlalu jauh dari Surabaya tercatat memiliki prevalensi di bawah 2%, menegaskan bahwa tantangan ini bergantung pada faktor-faktor lokal. Penelitian lanjutan perlu dilakukan untuk menelusuri peran jaringan distribusi dalam rantai pasok rokok ilegal.

Gambar 2. Prevalensi rokok ilegal berdasarkan kota





1 Memperkuat pengawasan di pelabuhan besar dan wilayah berisiko tinggi

Pelabuhan-pelabuhan besar seperti yang terdapat di kota Makassar dan Surabaya berperan dalam distribusi rokok ilegal di Indonesia. Oleh karena itu, pemerintah perlu segera memperkuat pemantauan dan penegakan hukum di titik-titik transportasi utama ini. Selain itu, pengawasan ketat terhadap kawasan perdagangan bebas (*Free Trade Zone*, FTZ) juga perlu dilakukan menimbang beberapa bukti yang menunjukkan potensi area ini sebagai saluran peredaran rokok ilegal (9,10).

3 Menerapkan sistem pelacakan dan penelusuran (*track and trace*)

Pemerintah tidak dapat hanya mengandalkan pita cukai dan operasi penegakan lapangan. Oleh karena itu, diperlukan suatu sistem pelacakan dan penelusuran (*track and trace*) guna memantau pergerakan produk tembakau pada seluruh tahap rantai pasok secara *real-time* (11). Sistem ini akan memungkinkan Kementerian Keuangan untuk mengidentifikasi dan melacak produk rokok ilegal agar tidak mencapai konsumen akhir. Sistem ini juga dapat memastikan bahwa produsen rokok yang sah memenuhi kewajiban perpajakan mereka (12).

2 Memperkuat pengawasan terhadap produsen rokok skala mikro dan kecil

Pemerintah perlu memperkuat pengawasan terhadap produsen rokok mikro dan kecil, serta menutup kegiatan produksi yang tidak memiliki izin resmi. Lebih lanjut, regulasi penjualan dan kepemilikan mesin pelinting rokok penting untuk diperketat agar mencegah penyalahgunaan.

4 Meratifikasi Kerangka Kerja WHO untuk Pengendalian Tembakau (*Framework Convention on Tobacco Control, FCTC*)

Pemerintah Indonesia perlu meratifikasi *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC) dan *Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products* dari WHO. Ratifikasi ini memiliki urgensi yang tinggi dalam melindungi kesehatan masyarakat, menurunkan tingkat konsumsi produk tembakau, menyelaraskan kebijakan nasional dengan upaya global dalam mengendalikan epidemi tembakau, dan membuka peluang bagi Indonesia untuk menerima bantuan teknis dalam penerapan protokol dan sistem pelacakan dan penelusuran (3). Implementasi Pasal 15 dari protokol tersebut juga penting (13) untuk mengamankan rantai pasok produk tembakau, khususnya melalui kewajiban perizinan bagi produsen rokok skala mikro dan kecil guna membatasi produksi rokok ilegal.





DAFTAR PUSTAKA

- 1 Widya Kartika, Rahmanda M. Thariq, Dwi Rahayu Ningrum, Herni Ramdlaningrum, Luhur Fajar Martha, Setyo Budiantoro. The Illicit Cigarette Trade in Indonesia. Perkumpulan PRAKARSA; 2019 Nov. (Perkumpulan PRAKARSA).
- 2 Ahsan A, Rahmayanti K, Amalia N, Veruswati M, Prabandari Y, Martini S, et al. Evaluation of Tobacco Tax Funding to Eradicate Illicit Cigarettes in Indonesia: A Qualitative Approach. *Asian Pac J Cancer Prev*. 2024 Aug 1;25(8):2885–93.
- 3 World Bank. Confronting Illicit Tobacco Trade: A Global Review of Country Experiences [Internet]. 2019. Available from: https://thedocs.worldbank.org/en/doc/377251548869371433-0090022019/original/WBG_Tobacco_Illicit_Trade_Executive_Summary_web_FINAL.pdf
- 4 Kasri R, Ahsan A, Wiyono NH, Jacinda A, Kusuma D. New evidence of illicit cigarette consumption and government revenue loss in Indonesia. *Tob Induc Dis*. 2021 Nov 1;19(November):1–8.
- 5 Stoklosa M, Paraje G, Blecher E. A Toolkit on Measuring Illicit Trade in Tobacco Products [Toolkit]. Tobacconomics; 2020.
- 6 Kompas.id. Mesin Pelinting Rokok Bebas Dimiliki Siapa Pun Tanpa Pengawasan. 2024; Available from: <https://www.kompas.id/baca/investigasi/2024/09/04/mesin-pelinting-rokok-bebas-dimiliki-siapapun-tanpa-pengawasan>
- 7 Indonesian Development Foundation. Tobacco Economic Ecosystem in Indonesia: A Scoping Study Report [Internet]. Jakarta; 2021. Available from: <https://globalactiontoendsmoking.org/wp-content/uploads/2021/09/Indonesia%20Scoping%20Study%20Final%20Report.pdf>
- 8 Badan Pusat Statistik. Luas Tanaman Perkebunan Menurut Provinsi (Ribuan Hektar) [Internet]. 2024. Available from: <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/2/MTMxIzI=/luas-tanaman-perkebunan-menurut-provinsi.html>
- 9 Gomis B, Lee K, Carrillo Botero N, Shepherd P, Iglesias RM. “We think globally”: the rise of Paraguay’s Tabacalera del Este as a threat to global tobacco control. *Global Health*. 2018 Nov 19;14(1):110.
- 10 Holden C. Graduated Sovereignty and Global Governance Gaps: Special Economic Zones and the Illicit Trade In Tobacco Products. *Polit Geogr*. 2017 Jul;59:72–81.
- 11 Track and Trace Systems to Address the Illicit Trade of Tobacco Products: Best Practices & Country Experiences [Internet]. Campaign for Tobacco Free Kids; 2019. Available from: https://assets.tobaccofreekids.org/global/pdfs/en/IL_track_trade_en.pdf
- 12 WHO. The WHO Framework Convention on Tobacco Control: an overview [Internet]. 2021 [cited 2024 Jan 8]. Available from: <https://fctc.who.int/publications/m/item/the-who-framework-convention-on-tobacco-control-an-overview>
- 13 WHO Framework Convention on Tobacco Control. Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products [Internet]. 2018. Available from: <https://fctc.who.int/protocol>

TIM PENULIS

Muhammad Zulfiqar Firdaus

Fariza Zahra Kamilah

Beladenta Amalia

Aufia Espresso

I Dewa Gede Karma Wisana

