

Penegakan Hukum Perdata dalam Penyelesaian Peredaran Rokok Ilegal

Indrajaya

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang

Correspondence: indrajaya.palembang@gmail.com

Article Info	Abstract
<p>Submitted: 31-07-2025 Revised: 11-09-2025 Accepted: 20-09-2025 Published: 20-10-2025</p> <p>Keywords: Enforcement, Civil Law, Illegal Cigarettes</p>	<p><i>The circulation of illegal cigarettes is a serious problem, impacting not only health but also state revenue from the tax sector and creating unfair business competition. In practice, the resolution of illegal cigarette circulation is not only carried out through a criminal approach but also uses administrative and civil law instruments related to dispute resolution for parties harmed by the circulation of illegal cigarettes. The problem in this paper is how the civil settlement mechanism for illegal cigarette dealers in practice. The type of research method used in writing this journal is normative juridical research using the statute approach and the case approach. From the results of the discussion, it can be concluded that the civil settlement mechanism for illegal cigarette dealers is to pay compensation to the state, either through the courts or customs officers, a maximum of 7 times the price of the illegal cigarettes.</i></p>
Kata Kunci:	Abstrak
<p>Penegakan, Hukum Perdata, Rokok Ilegal</p>	<p>Peredaran rokok ilegal merupakan permasalahan serius bukan hanya berdampak pada kesehatan tetapi juga terhadap pendapatan negara dari sektor pajak serta menciptakan persaingan usaha tidak sehat. Dalam prakteknya, penyelesaian peredaran rokok ilegal tidak hanya dilakukan dengan pendekatan pidana tapi juga menggunakan instrumen hukum administratif dan hukum Perdata terkait penyelesaian sengketa terhadap pihak-pihak yang dirugikan akibat peredaran rokok ilegal. Permasalahan dalam Tulisan ini adalah bagaimanakan mekanisme penyelesaian secara perdata terhadap pelaku pengedar rokok ilegal dalam prakteknya. Jenis metode penelitian yang digunakan menganalisa dalam penulisan jurnal ini adalah penelitian yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan Undang-undang (Statue approach) dan pendekatan kasus (case approach). Dari hasil pembahasan dapat disimpulkan bahwa mekanisme penyelesaian secara perdata terhadap pelaku pengedar rokok ilegal adalah dengan membayar ganti rugi kepada Negara baik melalui pengadilan maupun petugas bea cukai maksimal 7 kali harga rokok ilegal.</p>

PENDAHULUAN

Peredaran rokok ilegal merupakan persoalan serius yang merugikan banyak pihak, terutama negara dalam hal penerimaan pajak dan cukai. Rokok ilegal biasanya beredar tanpa pita cukai, menggunakan pita cukai palsu yang dijual di bawah harga minimum yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Peredaran rokok ilegal berdampak luas, mulai dari menggerus penerimaan negara, menciptakan persaingan usaha yang tidak sehat, hingga menurunkan efektivitas kebijakan pengendalian tembakau.

Menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai, setiap produk tembakau yang diperdagangkan wajib memiliki pita cukai sebagai bukti bahwa barang tersebut telah memenuhi kewajiban perpajakan. Peredaran tanpa pita cukai termasuk dalam pelanggaran hukum yang dapat dikenai sanksi administratif maupun pidana. Namun, dalam praktiknya, pengawasan terhadap peredaran rokok ilegal masih menghadapi banyak tantangan, baik dari sisi keterbatasan sumber daya maupun dari aspek koordinasi antar lembaga.

Dr. Arry Bainus, pakar kebijakan publik dari Universitas Padjadjaran, menyebut bahwa salah satu hambatan utama dalam penegakan hukum terhadap rokok ilegal adalah lemahnya sinergitas antara aparat penegak hukum dan otoritas fiskal di daerah. Ia menegaskan bahwa “perdagangan gelap rokok

terjadi karena lemahnya penegakan hukum dan tidak efektifnya mekanisme pengawasan lintas wilayah.¹

Sementara itu, menurut Faisal Basri, ekonom senior Universitas Indonesia, rokok ilegal telah menyebabkan kebocoran penerimaan negara yang cukup besar. Dalam sebuah diskusi publik ia menyatakan bahwa “setiap 1% pangsa pasar rokok ilegal bisa merugikan negara hingga Rp1 triliun dalam bentuk penerimaan cukai dan pajak.² Oleh karena itu, pemberantasan peredaran rokok ilegal tidak hanya penting dari sisi kesehatan publik, tetapi juga sangat vital bagi keberlanjutan fiskal negara.

Dalam konteks pengawasan, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai telah melakukan berbagai upaya, seperti operasi “Gempur Rokok Ilegal”, kampanye edukasi ke masyarakat, serta kolaborasi dengan pemerintah daerah melalui Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dan kepolisian. Namun, seperti yang dijelaskan oleh Herman Darnel Ibrahim, pengamat kebijakan publik, “selama masyarakat masih menerima praktik penjualan rokok murah tanpa cukai sebagai hal yang biasa, maka rokok ilegal akan terus menemukan pasarnya.³

Fenomena ini menunjukkan bahwa pengawasan tidak cukup hanya dilakukan dari sisi pemerintah saja, melainkan juga membutuhkan partisipasi aktif dari masyarakat. Edukasi publik tentang bahaya rokok ilegal, baik dari sisi kesehatan maupun ekonomi, serta penegakan hukum yang tegas terhadap pelaku, merupakan dua strategi penting yang harus berjalan beriringan.

Selain pendekatan hukum pidana, penegakan hukum terhadap pelaku pengedar rokok ilegal dapat dilakukan dengan instrumen hukum perdata. Pendekatan hukum perdata dengan ganti rugi dalam pemberantasan peredaran rokok ilegal bertujuan untuk memberikan sanksi finansial kepada pelaku dan memulihkan kerugian negara akibat peredaran rokok ilegal. Ganti rugi ini dapat mencakup kerugian negara akibat hilangnya potensi penerimaan cukai, biaya penindakan, serta kerugian lainnya yang timbul akibat peredaran rokok ilegal.

Berdasarkan uraian latarbelakang inilah penulis ingin mengkaji secara lebih mendalam bagaimana penyelesaian peredaran rokok ilegal dengan menggunakan instrument hukum perdata.

METODE

Metode penelitian yang digunakan dalam menganalisa permasalahan penulisan jurnal ini adalah yuridis normatif, yaitu metode penelitian hukum yang menggunakan pendekatan berfokus pada peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum dan doktrin hukum yang ada dalam menganalisis masalah.⁴ Pendekatan yang digunakan dengan pendekatan Perundang - undangan (*statute Approach*) dan Pendekatan kasus (*case approach*). Dalam hal ini menganalisis perundang-undangan yang mengatur tentang larangan penjualan rokok ilegal dan instrument hukum serta sanksi hukum yang dapat diterapkan pada pelaku peredaran rokok ilegal. Pendekatan kasus digunakan dalam hal menganalisa isu hukum dengan cara menelaah kasus yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan untuk selanjutnya dijadikan dokumen sebagai pendukung data.

HASIL

Kerugian Negara Akibat Peredaran Rokok Ilegal

Peredaran rokok ilegal merupakan fenomena yang semakin meningkat di tengah masyarakat. Rokok ilegal mencakup produk tembakau yang dipasarkan tanpa memenuhi ketentuan hukum yang berlaku, terutama terkait dengan cukai dan izin edar. Rokok ilegal biasanya tidak mencantumkan pita cukai, atau menggunakan pita cukai palsu, serta tidak memenuhi standar kesehatan dan keselamatan konsumen.

¹ Arry Bainus, *Kebijakan Pengawasan Cukai dan Tantangan Perdagangan Gelap*, Diskusi Publik di Unpad, 2022.

² Faisal Basri, “Rokok Ilegal Rugikan Negara Triliunan Rupiah,” dalam Seminar Nasional Perpajakan, Universitas Indonesia, 2021.

³ Herman Darnel Ibrahim, *Kebijakan Publik dan Peran Masyarakat dalam Pengawasan Rokok Ilegal*, Artikel Opini, Kompas, 2022.

⁴ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2006), hlm. 295.

Menurut perundang-undangan yang dimaksud dengan Rokok ilegal adalah produk hasil tembakau yang diproduksi, diedarkan, atau dijual tanpa memenuhi ketentuan hukum yang berlaku, terutama dalam hal perizinan, perpajakan (cukai), dan ketentuan pelabelan. Sedangkan kreterian rokok ilegal menurut Direktorat Jenderal Bea dan Cukai yaitu :

1. Rokok ilegal merupakan hasil tembakau yang tidak dilekati pita cukai (rokok polos),
2. Menggunakan pita cukai palsu,
3. Menggunakan pita cukai bekas,
4. Menggunakan pita cukai bukan peruntukannya (misuse),
5. Diproduksi oleh pabrik yang tidak memiliki izin (ilegal).

Hal ini merujuk pada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai, khususnya Pasal 29 ayat (1), yang menyatakan Setiap hasil tembakau yang dibuat di dalam negeri atau diimpor untuk tujuan komersial wajib dilekati pita cukai atau dibubuhi tanda pelunasan cukai lainnya.

Merujuk dari penjelasan dapat disimpulkan bahwa rokok legal adalah setiap hasil tembakau baik itu yang di produksi dari dalam negeri maupun hasil produksi luar negeri yang bertujuan komersil wajib dilengkapi pita cukai bukti pelunasan yang di keluarkan secara sah oleh negara.

Sebagai kerangka konsep, selain pengertian rokok ilegal menurut peraturan perundang-undangan perlu juga disampaikan defininisi menurut para ahli hukum. Imam Subekti memberikan pengrtian rokok ilegal adalah hasil tembakau yang beredar di masyarakat tanpa memenuhi kewajiban perpajakan (cukai) dan tanpa melalui proses pengawasan yang sah, sehingga merugikan negara dan mengancam kesehatan masyarakat⁵. Sedangkan Sularso memberikan pengertian yang dimaksud dengan rokok ilegal adalah bagian dari kegiatan ekonomi gelap (*black economy*) yang dilakukan oleh pihak-pihak tertentu dengan tujuan menghindari pajak dan cukai.

Rokok ilegal sangat merugikan negara karena mengurangi penerimaan pendapatan asli dan menciptakan persaingan tidak sehat dalam industri rokok⁶. Lebih lanjut Nurul Qamar mendefinisikan yang dimaksud dengan rokok ilegal adalah rokok ilegal tidak hanya melanggar hukum administrasi negara (perizinan dan cukai), tetapi juga dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana ekonomi yang membahayakan sistem perdagangan dan kesehatan masyarakat.⁷

Penyelesaian Secara Perdata Terhadap Pelaku Pengedar Rokok Ilegal

Peredaran Rokok ilegal yang terjadi saat ini sudah sangat memperhatikan, hal ini bukan hanya menimbulkan kerugian negara di sektor pajak tapi juga dapat berdampak pada kesehatan konsumen akibat belum adanya uji layak yang dikeluarkan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) oleh Kementerian Kesehatan dan Perdagangan serta terjadinya persaingan usaha tidak sehat yang berpotensi menimbulkan PHK ribuan orang disektor ini.

Dikutif dari Metro TV *Knowladge Elavate*, menurut Direktur *Eksekutif Indodata Research Center* Danis Saputra Wahidin menyatakan bahwa Dugaan pelanggaran rokok ilegal sepanjang 2024 ditemukan rokok polos (tanpa pita cukai) menempati posisi teratas sebesar 95,44 persen. Kerugian negara dari tahun 2022 sampai dengan tahun 2024 terus meningkat. Hasil kajian dan survei rokok ilegal, didapatkan bahwa terjadinya peningkatan persentase konsumsi rokok ilegal pada 2024 sebesar 46,95 persen jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Akibatnya kerugian negara pada tahun 2024 ditaksir hampir mencapai Rp97,81 triliun rupiah.

Dalam sistem hukum Indonseia, penyelesaian terhadap pelaku pengedar rokok ilegal dapat dilakukan dengan berbagai instrumen hukum, baik itu hukum pidana, hukum administrasi maupun hukum perdata. Dalam kontek ini terdapat dua pendekatan utama dalam penyelesaiannya yaitu melalui litigasi atau pengadilan dan non-litigasi melalui alternatif penyelesaian sengketa.

Dalam hukum pidana Penyelesaian sengketa rokok ilegal diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai khususnya pasal 54 dan 56. Dalam Pasal 54 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 mengatur sanksi pidana penjara minimal 1 tahun dan maksimal 5 tahun, serta denda

⁵ Imam Subekti, *Hukum Pajak dan Cukai di Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018), hlm. 211.

⁶ Sularso Saputro, *Ekonomi Gelap dan Pengaruhnya terhadap Negara*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2016), hlm. 132.

⁷ Nurul Qamar, *Hukum Ekonomi dalam Perspektif Penegakan Hukum di Indonesia*, (Makassar: UMI Press, 2020), hlm. 95.

minimal 2 kali nilai cukai dan maksimal 10 kali nilai cukai yang seharusnya dibayar, bagi pelaku yang menawarkan atau menjual rokok tanpa dilekati pita cukai atau dilekati pita cukai palsu. Sedangkan Pasal 56 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 mengatur sanksi pidana yang sama bagi pelaku yang menimbun, menyimpan, memiliki, menjual, menukar, memperoleh, atau memberikan barang kena cukai yang diketahui atau patut diduga berasal dari tindak pidana berdasarkan undang-undang ini.

Selain sanksi pidana, terdapat juga sanksi administratif yang dapat diberlakukan terhadap pelaku pengedar maupun terhadap mereka yang memproduksi (*produsen*) rokok ilegal, seperti penyitaan barang bukti dan pencabutan izin usaha bagi pelaku usaha yang melanggar.

Dalam hal penyelesaian sengketa secara perdata maka putusan perdata yang dapat di putuskan oleh Hakim di Pengadilan adalah dapat berupa ganti rugi, sanksi denda, penyitaan barang bukti (rokok ilegal), dan kewajiban ganti rugi kepada negara. Dalam ganti Rugi maka Hakim dapat memerintahkan pelaku usaha rokok ilegal untuk membayar ganti rugi kepada negara atas kerugian yang disebabkan oleh peredaran rokok ilegal, termasuk potensi penerimaan cukai yang hilang. Sanksi denda dapat diberikan kepada pelaku usaha yang memproduksi rokok ilegal sebagai sanksi tambahan atas pelanggaran yang dilakukannya. Selain itu juga putusan dapat berupa penyitaan terhadap seluruh aset yang digunakan pelaku usaha dalam memproduksi rokok ilegal tersebut. Selanjutnya putusan tambahan dapat berupa larangan bagi pelaku usaha itu untuk beroperasi di bidang peredaran rokok baik itu sementara maupun selamanya.

Dalam konteks hukum perdata, perbuatan memproduksi maupun pengedaran rokok ilegal dapat di katagorikan sebagai perbuatan melawan hukum. Perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*) merujuk pada suatu perbuatan yang menimbulkan kerugian bagi orang lain dan bertentangan dengan hukum, sehingga pelakunya dapat dimintai pertanggungjawaban. Secara yuridis, konsep ini tertuang dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) yang berbunyi: "Tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut." Namun, untuk pengertian yang lebih luas dan interpretasi yurisprudensial, terdapat pendapat para ahli antara lain :

Arrest Hoge Raad 31 Januari 1919 (*Arrest Lindenbaum vs Cohen*) adalah salah satu putusan penting dari Mahkamah Agung Belanda (*Hoge Raad*) yang memperluas makna perbuatan melawan hukum tidak hanya mencakup pelanggaran undang-undang saja, tetapi juga mencakup Pelanggaran terhadap hak subjektif orang lain, Tindakan yang bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku, Tindakan yang bertentangan dengan kesusilaan serta Tindakan yang bertentangan dengan kepatutan dalam pergaulan masyarakat.

Prof. Subekti, S.H. menjelaskan bahwa perbuatan melawan hukum adalah perbuatan yang "Melanggar hukum tertulis atau hukum tidak tertulis (seperti norma kesusilaan dan norma kepatutan dalam masyarakat), dan perbuatan itu menimbulkan kerugian pada orang lain". Sedangkan R. Soeroso memberikan definisi bahwa yang dimaksud dengan perbuatan melawan hukum dapat dibagi menjadi dua jenis yaitu Perbuatan melawan hukum secara aktif yaitu melakukan sesuatu yang dilarang dan Perbuatan melawan hukum secara pasif adalah tidak melakukan sesuatu yang diwajibkan⁸.

Selain definisi diatas, para ahli hukum juga memberikan penjelasan tentang unsur - unsur perbuatan melawan hukum (PMH). Menurut Prof. Subekti dalam bukunya *Hukum Perjanjian*⁹, unsur-unsur perbuatan melawan hukum meliputi : 1) adanya suatu perbuatan, dimana perbuatan ini bisa berupa tindakan aktif (melakukan sesuatu) atau pasif (tidak melakukan sesuatu yang seharusnya dilakukan). 2) Perbuatan itu melawan hukum, bisa melanggar Undang-undang, Hak subjektif orang lain, Norma kesusilaan, Norma kepatutan dalam masyarakat. 3) Ada kesalahan (*schuld*), Kesalahan dapat berupa kesengajaan (*dolus*) atau kelalaian (*culpa*). 4) Adanya kerugian, pihak lain harus mengalami kerugian, baik materiil maupun immateriil. 5) Adanya hubungan kausal antara perbuatan dan kerugian, artinya harus bisa dibuktikan bahwa perbuatan tersebutlah yang menyebabkan kerugian. Sedangkan R. Soeroso, S.H. dalam bukunya *Pengantar Hukum Perdata* menjelaskan unsur PMH sebagai : Ada perbuatan yang dilakukan oleh seseorang, Perbuatan tersebut melanggar hukum, baik hukum tertulis maupun tidak tertulis, Ada kerugian yang timbul akibat perbuatan itu, Ada hubungan

⁸ R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2001), hlm. 93

⁹ Subekti, *Hukum Perjanjian*, (Jakarta : Intermasa, 2002), hlm. 78.

sebab-akibat antara perbuatan melawan hukum dengan kerugian yang timbul, Ada unsur kesalahan dari pihak yang melakukan perbuatan tersebut.

Selain itu, dalam hal mengurangi kerugian negara akibat peredaran rokok ilegal, penyelesaiannya juga dapat di tempuh dengan Mediasi dan Restorative Justice. Hal ini pernah dilakukan Bea Cukai Surakarta yang menerapkan restorative justice dalam penanganan kasus peredaran rokok ilegal, di mana pelaku dikenakan sanksi administratif berupa denda tiga kali lipat nilai cukai yang seharusnya dibayar.

SIMPULAN

Berdasarkan uraian dari hasil penelitian maka dapat disimpulkan bahwa mekanisme penyelesaian dalam kasus peredaran rokok ilegal dapat menggunakan berbagai instrumen hukum, baik itu hukum Pidana, hukum Administrasi Negara maupun hukum Perdata. Dalam hal penyelesaian menggunakan instrumen hukum perdata dapat di tempuh melalui Litigasi maupun Non-litigasi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bainus, Arry. *Kebijakan Pengawasan Cukai dan Tantangan Perdagangan Gelap*. Diskusi Publik di Unpad. 2022
- Basri, Faisal. "Rokok Ilegal Rugikan Negara Triliunan Rupiah". Dalam Seminar Nasional Perpajakan. Universitas Indonesia. 2021
- Herman Darnel Ibrahim, *Kebijakan Publik dan Peran Masyarakat dalam Pengawasan Rokok Ilegal*, Artikel Opini, Kompas, 2022
- Subekti, Imam. *Hukum Pajak dan Cukai di Indonesia*. Jakarta : RajaGrafindo Persada. 2018
- Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing. 2006
- Qamar, Nurul. *Hukum Ekonomi dalam Perspektif Penegakan Hukum di Indonesia*. Makassar: UMI Press. 2020
- Soeroso, R. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta : Sinar Grafika. 2001
- Subekti. *Hukum Perjanjian*. Jakarta : Intermasa. 2002
- Saputro, Sularso. *Ekonomi Gelap dan Pengaruhnya terhadap Negara*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press. 2016

Peraturan Perundang-undangan

- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Staatsblad Nomor 23 Tahun 1847
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 Tentang Cukai