

Acceptance Letter

Date: **January 30, 2026**

Dear Authors,

Based on the recommendation from the peer review board, I am delighted to inform you that your following manuscript has been Accepted for possible publication in “Jurnal Ilmiah Teunuleh” P-ISSN: 2807-193X, E-ISSN 2746-4393, in the current issue: **Vol. 7, Issue 2, June 2026**. View submission on <https://teunulehjournal.com/index.php/jiteunuleh/>

Title	Government Policies Related to the Increase in Cigarette Duties and Excise for the Indonesian People According to the Rules of Tasharruful Imam Ala Ra'iyah Manuthun Bil Maslahah
Authors	M. Ridza Muzkira; Hasanuddin Yusuf Adan; T. Surya Reza
Paper ID	Jit.005/VII.02/01/2026
Status	ACCEPTED

Thus, this letter is issued to be used as it should. Thank you for your attention and cooperation. If you have any questions, please call this number **+62 83168944754**.

Note: Only authors are responsible for their research work carried out & result obtained.

Best Regards,



Editor in Chief

Jurnal Ilmiah Teunuleh





Kebijakan Pemerintah Terkait Kenaikan Bea dan Cukai Rokok Bagi Masyarakat Indonesia Menurut Kaidah Tasharruful Imam Ala Ra'iyah Manuthun Bil Maslahah

M. Ridza Muzkira¹, Hasanuddin Yusuf Adan², T. Surya Reza³

210105077@student.ar-raniry.ac.id , hyadan@ar-raniry.ac.id ,
t.suryareza@ar-raniry.ac.id

Abstract

This study examines the Indonesian government's policy of increasing tobacco excise rates through the perspective of fiqh siyasah, specifically the principle of *Tasharruful Imam 'Ala Ra'iyah Manuthun BilMaslahah*, which asserts that every action of a leader must be oriented toward public welfare. The main focus of this research is to analyze the effectiveness of the excise policy in reducing cigarette consumption, minimizing health impacts, and increasing state revenue amid the growing circulation of illegal cigarettes. The study employs a normative legal method with a juridical-normative approach through library research that reviews relevant regulations, academic literature, and data from official institutions. The findings indicate that, normatively, the policy has a strong legal foundation, namely Law Number 39 of 2007 concerning Excise and Government Regulation Number 28 of 2024 concerning the Control of Addictive Substances. Theoretically, this policy is effective through the mechanism of price elasticity; however, in practice, its effectiveness is hindered by the widespread distribution of illegal cigarettes, weak enforcement, complex tax structures, and low public awareness. Therefore, the optimization of the tobacco excise policy requires simplifying the excise structure, strengthening law enforcement against illegal cigarettes, and implementing cross-sectoral educational campaigns grounded in Islamic ethics and social justice. Through these comprehensive measures, the excise policy can function not only as a fiscal instrument but also as a tangible manifestation of public health protection and societal welfare.

Keywords: Government Policy, Economic Stability, Fiqh Siyasah, Public Welfare, Health Protection

Abstrak

Penelitian ini mengkaji kebijakan pemerintah Indonesia dalam menaikkan tarif cukai rokok melalui perspektif salah satu kaidah fiqh siyasah, yaitu *Tasharruful Imam 'Ala Ra'iyah Manuthun Bil Maslahah*, yang menegaskan bahwa setiap tindakan pemimpin harus berorientasi pada kemaslahatan publik. Permasalahan utama penelitian ini berfokus pada efektivitas kebijakan kenaikan cukai rokok dalam menekan konsumsi, mengurangi dampak kesehatan, serta meningkatkan penerimaan negara di tengah meningkatnya peredaran rokok ilegal. Metode penelitian yang digunakan adalah hukum normatif dengan pendekatan yuridis-normatif melalui studi kepustakaan yang mengkaji regulasi terkait, literatur akademik, serta data dari lembaga resmi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara normatif kebijakan ini memiliki dasar hukum yang kuat, yakni Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif. Secara teoritis, kebijakan ini efektif melalui mekanisme elastisitas harga, tetapi efektivitas praktisnya terhambat oleh maraknya peredaran rokok ilegal, lemahnya pengawasan distribusi, kompleksitas struktur tarif, serta rendahnya kesadaran masyarakat. Oleh karena itu, kebijakan cukai rokok akan optimal apabila diiringi dengan penyederhanaan struktur tarif, penguatan penegakan hukum terhadap rokok ilegal, serta kampanye edukasi lintas sektor yang berlandaskan nilai-nilai etika Islam dan keadilan sosial. Dengan langkah komprehensif ini, kebijakan cukai rokok dapat berfungsi tidak hanya sebagai instrumen fiskal, tetapi juga sebagai wujud nyata perlindungan kesehatan publik dan kemaslahatan masyarakat.

Kata Kunci: Kebijakan Pemerintah, Stabilitas Ekonomi, Fiqh Siyasah, Kemaslahatan Publik, Perlindungan Kesehatan

A. Pendahuluan

Rokok merupakan produk yang berasal dari tembakau yang digulung dengan kertas atau daun dan biasanya penggunaan rokok dibakar dan dihisap. Rokok tembakau mulai dikenal sebagai komoditas dagang pada tahun 1492 oleh seorang penjelajah dan pedagang yang bernama Christopher Columbus dan rokok tembakau sangat diminati di benua Eropa dan benua Amerika. Di Indonesia, Produk rokok pertama kali diperkenalkan pada abad ke-17 oleh pedagang belanda. Pada awalnya rokok dianggap barang mewah dan diperuntukkan bagi kaum bangsawan dan pejabat kolonial. Seiring berkembangnya pabrik rokok, rokok mulai menyebar ke berbagai lapisan masyarakat Indonesia. Awalnya rokok di Indonesia hanya menggunakan produk tembakau tanpa campuran, namun dengan penyesuaian dengan mencampurkan tembakau dengan cengkeh oleh perusahaan rokok saat itu maka terciptalah rokok kretek (Dewi Aspara,

2023, Hal. 1). Kebiasaan merokok di Indonesia menyebabkan pengguna rokok di Indonesia sangat banyak, Dikutip dari situs resmi Kementerian Kesehatan, Data Survey Kesehatan Indonesia (SKI) pada tahun 2023 menunjukkan jumlah perokok aktif di Indonesia mencapai 70 juta orang, dengan 7,4% di antaranya adalah perokok di bawah umur (*Survei Kesehatan Indonesia (SKI)*, 2023, Hal. 421). Dengan banyaknya perokok aktif di Indonesia, dari data SKI menjelaskan bahwa dampak kesehatan akibat merokok di Indonesia sangat mengkhawatirkan. Adapun dampak kesehatan yang dapat terjadi antara lain ialah gangguan pernapasan, kanker paru-paru dan penyakit berbahaya lainnya. Dan efek negatif ini tidak hanya berdampak pada pengguna rokok atau perokok aktif akan tetapi berdampak juga pada non perokok atau perokok pasif (Siagian et al., 2024, Hal. 30).

Regulasi rokok di Indonesia menghadapi dilema antara kepentingan ekonomi dan perlindungan kesehatan masyarakat. Di satu sisi, industri rokok berkontribusi besar terhadap pendapatan negara melalui cukai dengan pendapatan cukai dari rokok mencapai 96% dari penerimaan cukai nasional pada tahun 2022 (P & Wany, 2024, Hal. 11). Di sisi dampak kesehatan yang ditimbulkan oleh konsumsi sangat mengkhawatirkan, dengan lebih dari 70 juta perokok aktif termasuk anak di bawah umur, yang mana menyebabkan semakin rentannya penyakit akibat rokok. Berbagai upaya telah dilakukan pemerintah, termasuk pembatasan iklan rokok, peningkatan harga cukai, dan penyediaan layanan berhenti merokok. Namun, tantangan utama dalam implementasi regulasi ini adalah maraknya peredaran rokok ilegal yang lebih murah dan lebih mudah diakses oleh masyarakat, termasuk anak-anak dan remaja. Dalam buku ilmu perilaku kesehatan menjelaskan Perilaku seorang atau masyarakat tentang kesehatan ditentukan oleh pengetahuan, kepercayaan, sikap, tradisi dan sebagainya dari orang atau masyarakat yang bersangkutan yang mana dalam hal ini kebiasaan merokok (Soekidjo Notoatmodjo, 2010, Hal 78).

Dalam perspektif *fiqh siyasah*, kebijakan terkait rokok harus berlandaskan pada prinsip kemaslahatan, yakni mempertimbangkan keseimbangan antara manfaat ekonomi dan perlindungan kesehatan masyarakat (abdullah fuady, 2022, Hal. 84). Oleh karena itu, regulasi yang lebih ketat serta upaya edukasi yang lebih masif diperlukan untuk mengurangi dampak negatif konsumsi rokok dan meningkatkan kesadaran masyarakat akan risiko kesehatannya. Selain itu, regulasi yang ada belum sepenuhnya mengatasi masalah aksesibilitas rokok bagi kelompok rentan, seperti anak-anak dan remaja. Dalam perspektif *fiqh siyasah*, kebijakan pemerintah seharusnya berorientasi pada kemaslahatan rakyat dengan menyeimbangkan manfaat ekonomi dan mencegah kemudharatan. Oleh karena itu, regulasi rokok di Indonesia perlu diperkuat dengan penegakan hukum yang lebih ketat, edukasi publik yang masif, serta kebijakan yang mampu menekan konsumsi rokok tanpa mendorong peredaran rokok ilegal.

Menurut ulama di Indonesia terdapat 2 pandangan mengenai rokok, seperti menurut fatwa MUI pada ijtima ulama komisi fatwa MUI Se-Indonesia pada tahun 2009, menyatakan bahwa hukum merokok berada antara makruh dan haram jika dilakukan di tempat umum, oleh anak-anak, wanita hamil dan seorang yang sedang sakit. Lalu menurut pandangan mayoritas ulama kontemporer dinyatakan haram karena membahayakan kesehatan yang didasarkan pada QS. Al-Baqarah ayat 195. Adapun

menurut pandangan organisasi Islam di Indonesia terbagi menjadi 2. Menurut Muhammadiyah, merokok diharamkan sedangkan menurut Nahdlatul Ulama (NU) memiliki pandangan yang beragam, yang mana sebagian ulama menyatakan makruh dan lainnya mubah. Alasan mubah ini adalah merokok tidak membawa mudharat yang signifikan dan tidak memabukkan (Hakim, 2022, Hal. 7).

B. Metode

Penelitian hukum normatif mempelajari hukum sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat serta berfungsi sebagai sistem nilai yang mengatur kehidupan manusia berdasarkan prinsip keadilan dan kemaslahatan masyarakat (Peter Mahmud Marzuki, 2010, Hal. 35). dengan pendekatan yuridis-normatif, bertujuan untuk memahami secara mendalam kebijakan pemerintah baik undang-undang atau peraturan pemerintah yang terkait tentang kenaikan tarif cukai rokok dan dari perspektif hukum Islam, khususnya dalam kerangka fiqh siyasah. Metode ini dipilih karena sesuai dengan karakteristik permasalahan yang diteliti, yang melibatkan aspek normatif, sosial, dan kebijakan publik. Penelitian ini tidak bertujuan mengukur angka secara statistik, tetapi menafsirkan makna dan tujuan kebijakan berdasarkan prinsip kemaslahatan. Dalam penelitian ini, peneliti melakukan perbandingan antara suatu pencapaian kebijakan dengan target atau rencana pencapaian yang diharapkan. Metode ini disebut *Gap Analysis* atau analisis kesenjangan (Riant Nugroho, 2017, Hal. 524).

Dalam pelaksanaannya, penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data studi kepustakaan (*library research*). Menurut D. Herskoeitz & James E. Duggan “Jika kamu membutuhkan informasi hukum tentang masalah tertentu, kamu harus ke perpustakaan hukum dan selanjutnya menjelaskan bahwa membaca buku di perpustakaan hukum adalah suatu kewajiban untuk membuat penelitian hukum yang efektif. Ini adalah tempat nomor satu untuk anda ketika ada permasalahan hukum” (Dyah Ochtoriana Susanti, 2015, Hal. 108). Peneliti tidak mengumpulkan data lapangan secara langsung, melainkan menelaah dokumen-dokumen relevan seperti peraturan perundang-undangan, laporan lembaga pemerintah, hasil survei nasional, serta berbagai literatur akademik berupa buku, jurnal, dan artikel ilmiah (Sujono Sukanto, 2016, Hal. 87). Pendekatan yuridis-normatif menjadi kerangka analisis utama untuk menilai validitas dan legitimasi kebijakan cukai dalam kerangka kaidah *Tasharruful Imam ‘Ala Ra’iyah Manuthun Bil Maslahah*. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya mengkaji kebijakan secara formal, tetapi juga menelaah nilai-nilai kemaslahatan yang mendasarinya.

Sumber data dalam penelitian ini menggunakan sumber data bahan hukum yang terdiri dari data primer yang mencakup regulasi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 Tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 Tentang Cukai dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 28 Tahun 2024 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Bagi Kesehatan. Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, termasuk laporan penindakan rokok ilegal oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Indonesia. Data sekunder berasal dari buku,

jurnal, dan artikel ilmiah yang membahas topik kesehatan, cukai, dan hukum Islam. Sementara itu, data tersier diperoleh dari ensiklopedia, kamus hukum, serta referensi umum lainnya. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui penelaahan literatur dan studi dokumen yang kemudian dianalisis secara sistematis untuk mengidentifikasi pola, hubungan, serta menyusun kesimpulan yang argumentatif dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

C. Temuan dan Pembahasan

1. Konsumsi Rokok dan Dampak Terhadap Ekonomi dan Kesehatan

Penerapan kebijakan kenaikan tarif cukai rokok di Indonesia merupakan bagian dari strategi pemerintah yang menyangkut persoalan kompleks karena melibatkan berbagai sektor penting seperti kesehatan masyarakat, struktur sosial, kestabilan ekonomi, serta perumusan kebijakan fiskal negara. Rokok yang telah lama menjadi barang konsumsi legal telah menyatu dengan budaya masyarakat Indonesia, khususnya di kalangan laki-laki dewasa. Namun, dalam beberapa dekade terakhir, konsumsi rokok menunjukkan tren peningkatan yang cukup signifikan dan semakin merambah ke kelompok usia muda, termasuk anak-anak dan remaja.

Hasil dari Survei Kesehatan Indonesia (SKI) tahun 2023 menunjukkan bahwa jumlah perokok aktif di Indonesia telah menembus angka 70 juta jiwa. Jumlah ini mencakup beragam lapisan usia dan status sosial ekonomi, dengan 7,4% di antaranya berasal dari kelompok anak-anak yang belum mencapai usia 18 tahun. Data ini mencerminkan kelemahan sistem pengendalian dan pengawasan terhadap peredaran rokok, khususnya dalam perlindungan terhadap kelompok usia rentan (*Survei Kesehatan Indonesia (SKI)*, 2023, Hal. 437). Selain itu, bertambahnya jumlah perokok di kalangan perempuan dan remaja semakin memperbesar kekhawatiran terhadap dampak jangka panjang kualitas sumber daya manusia di Indonesia di masa depan. perokok aktif di aceh mencapai 28,61% dari keseluruhan warga aceh (Badan Pusat Statistik, 2024, Hal. 1), yang mana ini mencakup lebih dari seperempat warga aceh. Data tersebut menjelaskan bahwa tingginya prevalansi konsumsi rokok di aceh.

Dampak dari meningkatnya kebiasaan merokok ini bersifat luas dan mencakup berbagai aspek kehidupan. Dari perspektif kesehatan, konsumsi rokok telah terbukti secara ilmiah menjadi pemicu utama berbagai penyakit tidak menular. Rokok mengandung lebih dari 7.000 zat kimia berbahaya, termasuk 69 jenis bahan yang diketahui bersifat karsinogenik dan dapat menyebabkan penyakit serius seperti kanker paru-paru, serangan jantung, stroke, penyakit paru obstruktif kronik, serta gangguan kehamilan, setiap tahunnya sekitar 225.700 orang di Indonesia meninggal dunia akibat konsumsi produk tembakau. Selain itu, perokok pasif, yakni individu yang tidak secara langsung menghisap rokok namun terpapar asapnya, juga memiliki risiko yang sama seperti gangguan kesehatan tersebut (Santoso et al., 2024, Hal. 540).

Di beberapa daerah, rokok menempati urutan kedua atau ketiga dalam struktur pengeluaran rumah tangga, setelah beras dan lauk pauk (Wibi Pangestu Pratama, 2022, Hal. 1). Kondisi ini menyebabkan munculnya siklus kemiskinan yang berulang, karena keluarga dengan penghasilan rendah tidak mampu memperbaiki taraf hidupnya karena pendapatan mereka terserap untuk konsumsi rokok. Selain itu, beban anggaran negara

pun semakin berat akibat meningkatnya pembiayaan pengobatan penyakit yang berhubungan dengan rokok, khususnya melalui program Jaminan Kesehatan Nasional yang dikelola oleh BPJS Kesehatan. Ada beberapa Kebijakan yang telah dilakukan pemerintah untuk mengurangi pengguna rokok baik dengan pelayanan publik seperti sosialisasi dari layanan publik dan membuat beberapa kebijakan seperti Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif, lalu pengaturan pengiklanan rokok dalam pasal 46 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, lalu Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 Tentang perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 Tentang Cukai.

2. Kebijakan Cukai Sebagai Instrumen Fiskal dan Kebijakan

Cukai merupakan pungutan negara terhadap barang-barang tertentu yang memiliki karakteristik khusus, seperti konsumsi yang perlu dikendalikan, peredaran yang perlu diawasi atau penggunaannya dapat berdampak negatif bagi masyarakat atau lingkungan. Barang-barang yang dikenakan cukai umumnya mencakup tembakau, alkohol, bahan bakar, serta produk-produk baru seperti plastik dan minuman pemanis dalam kemasan (Azis et al., 2024, Hal. 117). Dalam sejarah dunia, cukai mulai diterapkan secara sistematis sejak abad pertengahan, terutama di Eropa dan wilayah kekuasaan Islam. Di Eropa, cukai dikenakan oleh kerajaan atas perdagangan lintas wilayah, dikenal sebagai *troll* atau *excise*. Cukai menjadi salah satu sumber pendapatan penting, terutama dalam menghadapi perang atau pembiayaan istana kerajaan (Blackwell, 1990, Hal. 87). Sementara itu, dalam dunia Islam, praktik cukai muncul dalam bentuk *maks*, yaitu pungutan atas barang dagangan, meskipun praktik ini kerap dikritik karena tidak seluruhnya sesuai dengan prinsip Syariah (Yusuf al-Qaradawi, Saifullah M. Yunus Lc., MA, 2022, Hal. 55).

Menurut World Health Organization (WHO), konsumsi tembakau merupakan salah satu penyebab utama kematian dengan menewaskan lebih dari 8 juta kematian setiap tahun, termasuk 1,3 juta akibat paparan asap rokok. Lebih dari 80% dari pengguna tembakau dunia berasal dari negara berpenghasilan menengah kebawah seperti Indonesia. WHO menegaskan tidak ada tingkat konsumsi tembakau yang aman dan merekomendasikan strategi yang mencakup pemantauan, perlindungan dari asap rokok, bantuan berhenti merokok, peringatan bahaya rokok, pelarangan iklan, serta peningkatan cukai sebagai langkah paling efektif dalam menekan konsumsi rokok (World Health Organization, 2024, Hal. 1).

Perkembangan cukai semakin signifikan pada abad modern awal (1500-1800), ketika negara-negara kolonial seperti Inggris dan Prancis memanfaatkan cukai untuk menambah pendapatan negara, khususnya dari komoditas seperti teh, gula, alkohol, dan tembakau. Cukai juga digunakan sebagai alat pengendalian sosial dan menjadi simbol perlawanan, sebagaimana terlihat dalam peristiwa *Boston Tea Party* di Amerika Serikat pada tahun 1773, yang menjadi titik awal perlawanan terhadap kolonialisme Inggris. Lalu Pada abad ke-19 dan 20, cukai menjadi bagian integral dari sistem keuangan negara-negara industri modern. Pemerintah menggunakan cukai tidak hanya untuk pendapatan, tetapi juga untuk pengendalian konsumsi barang-barang berisiko terhadap

kesehatan dan lingkungan. Di era kontemporer, cakupan barang kena cukai semakin luas mencakup kendaraan bermotor, plastik, dan minuman berpemanis. Di Indonesia, praktik cukai secara resmi diperkenalkan oleh pemerintah kolonial Belanda pada awal abad ke-20. Salah satu bentuk pungutan yang menonjol adalah cukai atas hasil tembakau, terutama rokok dan cerutu, yang menjadi komoditas utama bagi ekonomi kolonial Hindia Belanda. Pemerintah kolonial memanfaatkan cukai tembakau sebagai sumber pendapatan fiskal dan alat pengawasan terhadap produksi dalam negeri.

Setelah Indonesia merdeka, cukai diatur melalui berbagai peraturan, hingga akhirnya dilembagakan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai, yang kemudian diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007. Dalam undang-undang tersebut, cukai didefinisikan sebagai pungutan negara terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik khusus sebagaimana telah disebutkan sebelumnya. Lalu, Di Indonesia terdapat Pengaturan mengenai pengamanan zat adiktif di Indonesia secara yuridis yang dimulai dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan, yang menjadi landasan hukum bagi pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa produk tembakau bagi kesehatan. Seiring dengan meningkatnya prevalensi perokok pada kelompok usia muda, pemerintah melakukan pembaruan regulasi Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024, dengan memperketat usia minimum pembelian produk tembakau dari usia 18 tahun menjadi 21 tahun, melarang penjualan rokok secara batangan, serta membatasi ruang lingkup iklan dan promosi produk tembakau.

Pelaksanaan pengelolaan cukai di Indonesia berada di bawah tanggung jawab Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC) dan Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Fungsi cukai di Indonesia terbagi menjadi tiga yaitu fungsi fiskal, sebagai salah satu sumber penerimaan negara yang strategis, fungsi regulatif sebagai instrumen untuk mengatur konsumsi barang tertentu yang berdampak negatif, serta fungsi protektif, untuk melindungi industri dalam negeri dari barang-barang serupa yang berasal dari luar negeri. Menyadari urgensi dari permasalahan ini, pemerintah Indonesia secara konsisten menerapkan kebijakan untuk menaikkan cukai rokok setiap tahunnya. Kenaikan tarif tersebut bertujuan untuk mengurangi jumlah pengguna rokok melalui mekanisme peningkatan harga. Secara ekonomi, teori elastisitas harga menjelaskan bahwa kenaikan harga suatu barang akan berdampak pada penurunan permintaan, terutama bagi kelompok konsumen yang sensitif terhadap harga seperti remaja dan masyarakat miskin (Sudono Sukirno, 2019, Hal. 77).

Oleh karena itu, cukai rokok diposisikan tidak hanya sebagai instrumen fiskal, melainkan juga sebagai alat pengendalian konsumsi terhadap produk berisiko. Dijelaskan dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) yang mana dari 2021, 2022, dan 2023 telah terjadi kenaikan harga cukai sebanyak 10% terhadap rokok konvensional dan 15% terhadap rokok elektrik (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2023). Lalu cukai rokok juga dapat dianalisis melalui perspektif pajak Pigouvian (Nesheva-kiosseva, 2020, Hal. 1), yaitu pajak atas aktivitas yang menimbulkan dampak negatif. Teori pajak pigouvian ini sudah diterapkan dalam cukai dari hasil tembakau memiliki peranan vital sebagai jembatan antara aspek fiskal dan perlindungan sosial.

Sebagaimana di jelaskan dalam PMK Nomor 215/PMK.07/2021. Dana ini wajib dialokasikan oleh pemerintah daerah minimal 50% untuk mendanai program dibidang kesehatan, termasuk pembiayaan jaminan kesehatan masyarakat (JKN), pencegahan dan pengendalian penyakit akibat rokok, serta peningkatan kualitas layanan kesehatan (Septian & Djameluddin, 2022, Hal. 254).

Namun, kenaikan tarif cukai tidak selalu efektif karena adanya fenomena substitusi. Teori substitusi (Chirtopher Snyder, 2017, Hal. 249) menyatakan bahwa konsumen akan beralih ke produk yang lebih murah, dalam fenomena ini beralih ke rokok ilegal. Sejalan dengan teori efektivitas hukum, yang mana efektivitas hukum diukur dari kebijakan mencapai tujuan yang diharapkan dalam masyarakat. Disini kenaikan cukai rokok secara teori efektif menekan konsumsi, namun dalam praktiknya menimbulkan tantangan yang berupa meningkatnya peredaran rokok ilegal. Dalam teori ini menunjukkan perlunya penguatan pengawasan dan penegakan hukum agar tujuan kemaslahatan tercapai.

3. Rokok Ilegal Menjadi Ancaman Bagi Kebijakan

Pada praktik di lapangan menunjukkan bahwa kebijakan ini belum sepenuhnya berhasil. Peningkatan tarif cukai yang tidak diimbangi dengan sistem pengawasan distribusi yang kuat memberikan ruang bagi beredarnya rokok ilegal. Produk tembakau ilegal ini tidak dikenai cukai dan sering kali tidak memiliki standar keamanan dalam produksinya. Dengan harga jual yang jauh lebih murah, rokok ilegal tetap mudah dijangkau oleh masyarakat meskipun harga rokok legal telah naik. Kondisi ini menimbulkan fenomena efek substitusi, yang mana masyarakat tidak berhenti merokok, melainkan beralih ke produk ilegal yang lebih murah. Peredaran rokok ilegal tidak hanya mengurangi potensi penerimaan negara dari sektor cukai, tetapi juga menambah risiko kesehatan yang lebih besar karena kandungan dan proses produksinya tidak terjamin.

Rokok ilegal adalah rokok impor/rokok dalam negeri yang berada di peredaran bebas dan disiapkan untuk penjualan eceran tetapi tidak memenuhi ketentuan perundang-undangan yang berlaku. peredaran rokok ilegal dapat merugikan negara, sebagaimana dasar hukum yang ada pada undang-undang Nomor 11 tahun 1995, yang telah diubah dengan undang-undang Nomor 39 tahun 2007 tentang Cukai (Yunus, 2024, Hal. 5). Rokok ilegal adalah rokok yang beredar di masyarakat tetapi tidak memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang cukai, terutama terkait dengan pembayaran cukai dan pita cukai yang seharusnya ada pada kemasan rokok. Jadi, rokok ilegal adalah rokok yang tidak resmi dan tidak sah secara hukum. Cara mengetahui rokok ilegal adalah sebagai berikut:

- a) Rokok tanpa pita cukai, Rokok di peredaran bebas yang tidak dilengkapi dengan pita cukai pada kemasannya (polos) dapat dipastikan sebagai rokok ilegal
- b) Rokok dengan pita cukai bekas, Untuk mengenali rokok dengan pita cukai bekas pakai, dapat dilakukan dengan memperhatikan adanya lipatan, sobekan, atau bekas lem tambahan pada pita cukai
- c) Rokok dengan pita cukai berbeda, Produk rokok yang pada kemasannya ditemplei pita cukai yang salah diperuntukkan. Untuk mengetahuinya, dapat

membandingkan nama perusahaan yang memproduksi terlihat pada bagian bawah atau samping kemasan rokok dengan kepemilikan pita cukai dapat dilihat dari kode personalisasi pada pita cukai.

Kini Rokok ilegal semakin banyak beredar di masyarakat, Harganya yang lebih murah tentu menjadi faktor pendorong semakin giatnya penyelundupan rokok-rokok ilegal. Rokok-rokok ilegal dapat dikenali secara kasat mata karena memiliki perbedaan-perbedaan yang mendasar dengan rokok-rokok legal. Bea dan Cukai memainkan peran penting sebagai penjaga masyarakat, industri, dan kepentingan nasional dengan melakukan pengawasan terhadap barang-barang kena cukai (BKC), barang impor, dan atau barang ekspor yang dapat menimbulkan dampak negatif dan membahayakan masyarakat Indonesia, Untuk memerangi peredaran bahan kena cukai (BKC) ilegal terutama rokok ilegal.

Berdasarkan data yang dirilis oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai pada tahun 2023, setelah diberlakukannya kebijakan kenaikan cukai tahunan, jumlah rokok ilegal di pasaran meningkat secara signifikan, mencapai 7,05% dari total konsumsi nasional. Di sejumlah wilayah seperti Jawa Timur dan Sumatera, rokok ilegal bahkan menjadi produk dominan di pasar informal. Fakta ini menandakan bahwa tujuan utama kebijakan fiskal tersebut yaitu menurunkan tingkat konsumsi rokok nasional belum berhasil sepenuhnya. Yang terjadi bukanlah pengurangan konsumsi, melainkan pergeseran preferensi dari produk legal ke produk ilegal.

Diterangkan pada data Bea Dan Cukai Aceh, menjelaskan bahwa banyak terjadi penyelundupan rokok ilegal di aceh dalam 4 Tahun terakhir. Dikutip dari data bea cukai kanwil aceh menjelaskan pada tahun 2021 menerima 69 Penindakan lalu pada tahun 2022 meningkat menjadi 80 penindakan akan tetapi pada tahun 2023 terjadi penurunan menjadi 73 penindakan dan pada tahun 2024 meningkat lagi menjadi 87 penindakan. Dan ini baru di 1 kantor Wilayah Aceh. Jika ditotalkan dari seluruh kantor bea dan cukai di aceh pada 4 tahun terakhir maka ada 2.945 penindakan dan 47.645.206 batang rokok dari barang hasil penindakan (*Laporan Tahunan Cukai 2021 Sampai Dengan 2024*, 2025, Hal. 2-3). Dari siaran pers Bea dan Cukai, Letjen TNI (Purn) Djaka Budhi Utama menyatakan bahwa hingga bulan Juli 2025 Bea Cukai telah melaksanakan 13.248 penindakan dengan total nilai barang hasil penindakan mencapai Rp3,9 triliun. Dari jumlah tersebut, komoditas rokok ilegal masih mendominasi dengan proporsi sebesar 61 persen dari total penindakan (Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, n.d., Hal. 1)

Regulasi rokok di Indonesia saat ini telah terjadi penguatan melalui Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 109 Tahun 2012 Dicabut dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 28 Tahun 2024 Tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif, yaitu peningkatan usia minimum pembelian rokok dari umur 18 tahun saat ini menjadi 21 tahun, pelarangan penjualan rokok Batangan dan pembatasan iklan daring. Namun kompleksitas struktur cukai serta lemahnya penegakan membuat efektivitas kebijakan masih terbatas. Sebaliknya, Australia menerapkan kebijakan ketat sejak 2012 dengan *Plain Packaging* dan larangan total iklan. Ditambah dengan cukai tinggi. Kebijakan ini terbukti menekan prevalansi merokok. Lalu Inggris bahkan mengambil langkah yang lebih jauh engan rencana *Tobacco Endgame* yang melarang generasi tertentu membeli rokok, serta penerapan kemasan standar dan larangan display produk. Sementara itu

Singapura memiliki regulasi yang sangat ketat terhadap rokok baik rokok konvensional maupun rokok elektrik, dengan usia minimum 21 tahun, kemasan standar, larangan total iklan dan display, serta denda tinggi di kawasan bebas rokok. Berbeda dengan itu, Jepang lebih menekankan pengaturan tempat merokok melalui Health Promotion Act 2020, dengan usia minimum 20 tahun (Septian & Djameluddin, 2022, Hal. 90). Meski demikian, kebijakan kemasan dan iklan relatif longgar, serta HTP diberi perlakuan khusus di pasar domestik. Dari perbandingan ini, terlihat bahwa Indonesia masih berada dalam tahap transisi. Negara seperti Australia dan Singapura bisa menjadi rujukan untuk pengendalian iklan, kemasan, dan harga, sedangkan Inggris menunjukkan strategi jangka panjang melalui endgame policy.

Kebijakan di beberapa negara tersebut dapat diterapkan karena pendapatan ekonomi di negara-negara tersebut sudah berkembang dan lebih maju ketimbang perekonomian di Indonesia. Akan tetapi dari beberapa langkah pemerintah untuk menaikkan harga cukai terasa kurang efisien karena dengan naiknya harga cukai, perokok di Indonesia yang tidak sanggup membeli rokok legal akan beralih ke rokok ilegal. Berbeda dengan Singapura dan negara lainnya, perokok dari negara tersebut masih sanggup untuk membeli dan mematuhi aturan baik dengan dinaikan cukai dan aturan ruang tanpa rokok. Dari sini dapat disimpulkan bahwa semakin berkembangnya sebuah negara diawali dengan kebijakan publik yang unggul (Riant Nugroho, 2017, Hal. 51).

4. Perspektif Tasharruf Al-Imam Ala Ar-Ra'iyah Manutun Bi Al Maslahah Terhadap Kebijakan

Ditinjau dari sudut pandangan kebijakan kenaikan cukai rokok dapat dianalisis menggunakan kaidah maqasid al-syari'ah:

تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنْوُوطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

yang memiliki arti bahwa tindakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya harus dilandasi oleh pertimbangan kemaslahatan. Keputusan pemerintah untuk menaikkan tarif cukai rokok dapat dipahami sebagai bentuk *tasharruf* yang bertujuan melindungi masyarakat dari potensi kerusakan (*mafsadah*) akibat konsumsi rokok, sekaligus sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan melalui pengalokasian dana cukai untuk sektor kesehatan (abdullah fuady, 2022, Hal. 85). Meski demikian, implementasi kebijakan tersebut harus dikawal dengan baik agar tidak menimbulkan kerugian baru seperti meningkatnya peredaran produk ilegal, berkurangnya efektivitas fiskal, dan menyebarnya produk tembakau berbahaya di pasaran (Achmad Musyahid Idrus, 2021, Hal. 12).

Dengan demikian, penerapan kebijakan cukai rokok harus dilakukan secara komprehensif, tidak hanya fokus pada aspek fiskal semata. Diperlukan sinergi lintas sektor antara kebijakan ekonomi, penegakan hukum, edukasi publik, dan peran tokoh masyarakat. Pemerintah juga perlu menyederhanakan struktur tarif cukai agar tidak memberikan celah manipulasi oleh produsen atau distributor, memperkuat pengawasan terhadap distribusi rokok ilegal, serta meningkatkan kampanye kesadaran bahaya rokok yang menyasar semua lapisan masyarakat, termasuk remaja dan anak-anak. Selain itu, penting bagi negara untuk memastikan bahwa pendapatan dari cukai benar-benar digunakan untuk pembiayaan sektor kesehatan, terutama dalam

pelayanan terhadap kelompok masyarakat yang paling terdampak oleh bahaya tembakau.

Kebijakan kenaikan tarif cukai rokok yang diberlakukan oleh pemerintah Indonesia secara ideal telah mencerminkan kaidah dalam fiqh siyasah, yaitu *Tasharruful Imam 'Ala Ra'iyah Manuthun Bil Maslahah*, yang mana tindakan pemimpin harus berlandaskan pada kepentingan terbaik bagi rakyatnya. Kebijakan ini bertujuan utama untuk melindungi masyarakat dari berbagai dampak negatif yang ditimbulkan oleh konsumsi rokok, mulai dari ancaman serius terhadap kesehatan, kematian dini, tekanan terhadap anggaran kesehatan nasional, hingga pemborosan ekonomi dalam rumah tangga miskin. Melalui kenaikan tarif cukai, pemerintah berupaya mengurangi daya beli masyarakat terhadap rokok, mencegah meningkatnya jumlah perokok pemula, serta menambah dana untuk sektor kesehatan melalui mekanisme Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH-CHT).

Berdasarkan kerangka *Fiqh Siyasah*, kaidah Tasharruful Imam 'Ala Ra'iyah Manuthun Bil Maslahah merupakan prinsip fundamental yang menegaskan bahwa setiap kebijakan publik harus berorientasi pada kemaslahatan masyarakat. Prinsip ini berpijak pada nilai-nilai *Maqasid Al-Syar'iyah*, yang menekankan pada upaya mewujudkan *maslahah* (kebaikan) dan mencegah *mafsadah* (kerusakan) dalam kehidupan sosial, ekonomi, maupun politik. Dalam hal kebijakan kenaikan cukai rokok, prinsip dalam kemaslahatan dibagi menjadi dua point utama, yaitu *hifz al-nafs* (perlindungan jiwa) dan *hifz al-mal* (perlindungan harta). Penerapan tarif cukai pada produk tembakau berperan sebagai instrumen pengendalian konsumsi tembakau untuk melindungi Kesehatan masyarakat agar harga lebih sulit dijangkau, sekaligus sebagai mekanisme peningkatan penerimaan negara yang dapat digunakan bagi pembiayaan pelayanan kesehatan dan pelayanan publik. Al-Ghazali menegaskan bahwa *maslahah* merupakan esensi dari syariat karena mencakup segala hal yang menjaga agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta, serta menolak segala bentuk kemudaratan terhadapnya (Hidayat, 2024, Hal. 50). Kebijakan kenaikan cukai rokok tidak hanya memiliki legitimasi ekonomi, tetapi juga legitimasi moral dan syar'i. Kebijakan ini mencerminkan penerapan *siyasah syar'iyah* yang menempatkan pemimpin sebagai pengatur kemaslahatan publik secara adil dan berkelanjutan. Dalam perspektif ini, kebijakan cukai rokok dapat dipandang sebagai wujud konkret dari tanggung jawab negara untuk melindungi masyarakat dan mewujudkan kesejahteraan umum.

Akan tetapi, meskipun memiliki dasar tujuan yang baik, kebijakan ini belum sepenuhnya berhasil karena masih diiringi dengan peningkatan konsumsi produk tembakau ilegal. Produk rokok yang beredar tanpa cukai tidak hanya menyebabkan kerugian dalam penerimaan negara, tetapi juga meningkatkan risiko terhadap kesehatan masyarakat karena tidak memenuhi standar keamanan yang semestinya. Selain itu, fenomena ini juga melemahkan pesan moral yang ingin dibangun dari kebijakan pengendalian tembakau. Tingginya minat masyarakat terhadap rokok ilegal mencerminkan bahwa sistem pasar dan struktur tarif cukai yang berlaku saat ini masih menyisakan berbagai kelemahan. Pemerintah perlu memperkuat pengawasan serta penegakan hukum terhadap peredaran rokok ilegal, meningkatkan program edukasi masyarakat secara berkelanjutan, dan menyederhanakan skema tarif agar lebih

transparan dan tidak mudah disalahgunakan (Maulana et al., 2023, Hal. 4). Apabila seluruh aspek ini dijalankan secara terintegrasi, maka kebijakan cukai rokok dapat menjadi representasi nyata dari prinsip fiqh siyasah dalam konteks modern dapat dijelaskan sebagai sebuah tanggung jawab negara yang berpihak pada perlindungan kesehatan masyarakat, peningkatan kesejahteraan, dan perwujudan keadilan sosial dalam pembangunan nasional.

Kesimpulan

Peningkatan tarif cukai rokok yang diterapkan oleh pemerintah Indonesia merupakan langkah strategis untuk menangani isu kesehatan publik yang dipicu oleh tingginya angka konsumsi rokok, khususnya di kalangan usia muda dan kelompok rentan. Dalam kajian fiqh siyasah, kebijakan ini mencerminkan penerapan *prinsip Tasharruful Imam 'Ala Ra'iyah Manuthun Bil Maslahah*, yang digarisbawahi bahwa setiap kebijakan yang diambil oleh pemimpin harus berpijak pada kepentingan dan kesejahteraan rakyat. Tujuan utama dari kenaikan cukai ini adalah untuk mengurangi tingkat konsumsi rokok melalui mekanisme peningkatan harga, mencegah pertumbuhan jumlah perokok pemula, serta meningkatkan pendapatan negara yang dapat dialokasikan untuk mendukung pembiayaan sektor kesehatan.

Meski demikian, pelaksanaan kebijakan ini masih menghadapi berbagai hambatan, salah satunya adalah meningkatnya distribusi rokok ilegal di masyarakat pasca pemberlakuan cukai yang lebih tinggi. Kondisi ini mencerminkan lemahnya sistem pengawasan pemerintah, ketidaksempurnaan dalam struktur tarif cukai yang berlaku, dan minimnya edukasi masyarakat secara luas. Rokok ilegal yang tidak terdaftar secara resmi tidak hanya mengurangi potensi penerimaan negara, tetapi juga menimbulkan ancaman besar bagi kesehatan masyarakat karena tidak melalui proses pengawasan mutu dan keamanan yang memadai.

Oleh karena itu, upaya pengendalian terhadap konsumsi rokok perlu dilakukan secara menyeluruh dengan melibatkan berbagai sektor. Pemerintah harus memperkuat mekanisme kontrol distribusi, menyederhanakan dan menata kembali struktur tarif agar tidak mudah dimanipulasi oleh pihak-pihak tertentu, serta meningkatkan program edukasi kepada masyarakat secara konsisten dan berkelanjutan. Dengan penerapan kebijakan yang terpadu ini, cukai rokok tidak hanya berfungsi sebagai alat pengendalian fiskal, tetapi juga menjadi sarana perlindungan sosial yang sejalan dengan prinsip-prinsip keadilan dan kemaslahatan dalam ajaran Islam.

Daftar Pustaka

- abdullah fuady, S. (2022). Perspektif Siyasah Sary 'iyyah Terhadap Relevansi Kaidah. *El-Dusturie*, 1(2), 74–88.
- Achmad Musyahid Idrus. (2021). KEBIJAKAN PEMIMPIN NEGARA DALAM PERSPEKTIF KAIDAH FIKIH "TASARRUF AL-IMAM MANUTUN BIL MASLAHAH." *Al-Daulah: Jurnal Hukum Pidana Dan Ketatanegaraan*.

- Azis, H., Burhan, I., & Ilham, 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>
- Badan Pusat Statistik. (2024). *Persentase penduduk berumur 15 tahun ke atas yang merokok tembakau selama sebulan terakhir menurut provinsi.*
- Blackwell, B. (1990). *European States*, . *Europe.*
- Chirtopher Snyder, W. N. (2017). *Microeconomic Theory Basic Principles and Extensions* (Issue 2007). Cengage Learning.
- Dewi Aspara. (2023). *Sejarah Penemuan Rokok di Dunia, Awalnya Dipakai untuk Terapi Kesehatan.*
- Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. (n.d.). *Siaran pers: Bea Cukai ungkap hasil penindakan rokok ilegal dan dorong pendekatan sosio-kultural di Jawa Timur.*
- Dyah Ochtoriana Susanti, A. E. (2015). *Penelitian Hukum (Legal Research)*. Sinar Grafika.
- Hakim, R. (2022). Pandangan Ulama Indonesia terhadap hukum merokok: Studi perbandingan antara Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama. *Jurnal Ilmu Syariah Dan Hukum.*
- Hidayat, M. (2024). Imam al-Ghazali dan Konsep Maslahah : Kontribusi Kontemporer terhadap Integrasi Etika , Ekonomi , dan Kesejahteraan dalam Hukum Islam. *Jurnal Studi Keislaman*, 5(1), 46–63.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2023). *APBN Kita Edisi Desember 2023.*
- Laporan Tahunan Cukai 2021 Sampai Dengan 2024, Laporan Tahunan Cukai 2023 (2025).
- Maulana, H., Syamsuadi, A., & Hartati, S. (2023). Efektivitas Pengawasan Rokok Ilegal Pada Kantor Wilayah Direktorat Jendral Bea Cukai Provinsi Riau. *SUMUR- Jurnal Sosial Humaniora*, 1(1), 9–18.
- Nesheva-kiosseva, N. (2020). Pigouvian Taxion. *Encyclopedia of Sustainable Management*, April. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-02006-4>
- P, G. P., & Wany, E. (2024). FENOMENA DOWNTRADING ROKOK TERHADAP PENERIMAAN NEGARA. *Fakultas Ekonomi & Bisnis Universitas Wijaya Kusuma Surabaya.*
- Peter Mahmud Marzuki. (2010). *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada Media Group.
- Riant Nugroho. (2017). *Public Policy*. PT Elex Media Komputindo.
- Santoso, A. F., Farida, B., Ninda, G. F., Hibatullah, F. N., & Mufida, N. (2024). Systematic Review : Pengendalian Tembakau dan Penyakit Arteri Koroner Systematic Review : Tobacco Control and Coronary Artery Disease. *Media*

Gizi Kesmas, 4.

- Septian, T., & Djamaluddin, S. (2022). Pengaruh Kebijakan Earmarking Cukai Hasil Tembakau Terhadap Pelayanan Kesehatan Masyarakat Di Indonesia. *Jurnal Perspektif Bea Dan Cukai, 6*(2), 82–92.
- Siagian, H., Imran, L., Nirawaty, N., M, I. D., & Perwitasari, P. (2024). Analisis Perilaku Merokok, Dampak Kesehatan dan Strategi Pengendalian Tembakau. *Jurnal Kesehatan Terapan, 11*(1), 29–40.
- Soekidjo Notoatmodjo. (2010). *Ilmu Perilaku Kesehatan*. Rineka Cipta.
- Sukanto, S. (2016). *Pengantar Penelitian Hukum*. Refika Aditama.
- Sukirno, S. (2019). Buku Makro Ekonomi Teori Pengantar. In *Jakarta*.
- Survei Kesehatan Indonesia (SKI) 2023 (2023).
- Wibi Pangestu Pratama. (2022). *Rokok jadi pengeluaran terbesar orang miskin di RI setelah beras*.
- Bisnis.Com. <https://ekonomi.bisnis.com/read/20221212/9/1607662/sri-mulyani-pengeluaran-rokok-orang-miskin-terbesar-setelah-beras>
- World Health Organization. (2024). *WHO global report on trends in prevalence of tobacco use 2000 – 2030*.
- Yunus, A. (2024). Tindak Pidana Peredaran Rokok Ilegal Perspektif Pertanggung Jawaban Pidana. *Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan Dan Sosial Humaniora*.
- Yusuf al-Qaradawi, Saifullah M.Yunus Lc., MA, P. . (2022). Perkembangan Fiqh Statis dan Dinamis/Al-Fiqh Al-Islamiy bayna Al-Ashlah Wa Al- Tajdid Edisi Indonesia. In *UIN Ar-Raniry Repository*. Cita Varia Kreativitas.

