



Efektivitas Penerapan Ultimum Remedium dalam Tindak Pidana Cukai: Analisis Regulasi dan Implikasi Kebijakan Publik

Handoko Nindyo Wardono

Universitas Borobudur, Indonesia

Email: handokonw@gmail.com

Abstrak:

Prinsip ultimum remedium dalam hukum pidana menempatkan sanksi pidana sebagai upaya terakhir, terutama dalam penanganan pelanggaran administratif di bidang cukai. Penelitian ini bertujuan menganalisis efektivitas penerapan prinsip tersebut dalam praktik penghentian penyidikan tindak pidana cukai di Indonesia, dengan fokus pada regulasi terbaru seperti Peraturan Menteri Keuangan Nomor 82 Tahun 2024 dan Undang-Undang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (UU HPP). Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif dengan telaah konseptual dan perundang-undangan yang dikombinasikan dengan evaluasi kebijakan publik melalui analisis data sekunder dan wawancara mendalam dengan praktisi hukum cukai. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan ultimum remedium berpotensi meningkatkan efisiensi fiskal dan mendukung keadilan restoratif melalui mekanisme denda administratif, namun menghadapi tantangan dari aspek transparansi, akuntabilitas, serta integrasi dengan kebijakan perlindungan kesehatan dan lingkungan. Temuan empiris menunjukkan peningkatan penerimaan denda dari Rp67,01 miliar (2023) menjadi Rp106,2 miliar (2025), namun terdapat kelemahan struktural dalam mekanisme pengawasan dan potensi manipulasi administratif. Penelitian ini merekomendasikan reformulasi norma hukum cukai yang lebih adaptif dan penguatan mekanisme pengawasan untuk menjamin keberlanjutan dan integritas penegakan hukum.

Kata kunci: ultimum remedium, hukum cukai, penghentian penyidikan, kebijakan public

Abstract:

The principle of ultimum remedium in criminal law places criminal sanctions as a last resort, especially in handling administrative violations in the field of excise. This study aims to analyze the effectiveness of the application of this principle in the practice of stopping investigations of excise crimes in Indonesia, focusing on the latest regulations such as the Regulation of the Minister of Finance Number 82 of 2024 and the Law on the Harmonization of Tax Regulations (UU HPP). This research uses a normative legal approach with conceptual and legislative analysis combined with public policy evaluation through secondary data analysis and in-depth interviews with excise law practitioners. The results show that the implementation of ultimum remedium has the potential to increase fiscal efficiency and support restorative justice through the mechanism of administrative fines, but faces challenges in terms of transparency, accountability, and integration with health and environmental protection policies. Empirical findings indicate an increase in fine revenue from Rp67.01 billion (2023) to Rp106.2 billion (2025), but there are structural weaknesses in supervisory mechanisms and potential for administrative manipulation. This study recommends a more adaptive reformulation of excise law norms and strengthening of supervisory mechanisms to ensure the sustainability and integrity of law enforcement.

Keywords: ultimum remedium, excise law, termination of investigation, public policy

Corresponding: Handoko Nindyo Wardono

E-mail: handokonw@gmail.com



PENDAHULUAN

Penegakan hukum cukai di Indonesia menunjukkan dinamika penting dengan diterapkannya prinsip ultimum remedium dalam tindak pidana cukai (Manalu, 2022; Sulaiman et al., 2025; Yudhistira & Arimbhi, 2025). Prinsip ini menempatkan sanksi pidana sebagai sarana terakhir setelah pelanggar diberi kesempatan untuk memulihkan kerugian negara melalui mekanisme administratif berupa denda (Santoso, 2023). Konsep ultimum remedium

berakar dari doktrin hukum pidana yang menekankan bahwa hukum pidana harus diterapkan secara selektif dan proporsional, terutama dalam konteks pelanggaran yang bersifat administratif dan dapat dipulihkan melalui mekanisme non-pidana (Barda Nawawi Arief, 2022). Penerapan pendekatan ini ditegaskan dalam regulasi terkini, antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2023 tentang Penghentian Penyidikan Tindak Pidana di Bidang Cukai, serta Peraturan Menteri Keuangan Nomor 82 Tahun 2024 sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (Nur, 2024; Safitri et al., 2025).

Secara empiris, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC) melaporkan bahwa penerimaan negara melalui denda ultimum remedium pada tahun 2024 mencapai Rp77,61 miliar, angka yang menunjukkan kontribusi nyata bagi fiskal negara (Kontan, 2025). Data ini menunjukkan tren peningkatan yang signifikan dibandingkan tahun 2023 yang hanya mencapai Rp67,01 miliar, dan terus meningkat pada tahun 2025 mencapai Rp106,2 miliar (DJBC, 2025). Temuan ini memperlihatkan bahwa ultimum remedium dapat berperan dalam pemulihan kerugian negara secara cepat dan efisien (David Munsir, 2025; Ramadhan et al., 2024, 2024). Namun, terdapat persoalan serius yang perlu dikritisi, antara lain potensi penyalahgunaan kewenangan dalam administrasi penyidikan, lemahnya mekanisme pengawasan, serta belum adanya integrasi regulasi dengan kebijakan perlindungan kesehatan dan lingkungan, terutama dalam konteks pengendalian konsumsi rokok (Baldwin & Black, 2021; WHO, 2023).

Kajian mengenai ultimum remedium dalam konteks hukum pidana fiskal telah menjadi perhatian berbagai peneliti dalam beberapa tahun terakhir. Santoso (2023) menganalisis struktur hukum penegakan perpajakan di Indonesia dengan fokus pada kerangka normatif, namun belum menyentuh aspek efektivitas implementasi di lapangan. Thomas (2024) membahas penerapan hukum pidana sebagai ultimum remedium dalam perpajakan Indonesia dengan pendekatan doktrinal, tetapi tidak mengintegrasikan perspektif kebijakan publik dan dampak sosial yang lebih luas.

Fuad (2024) dan Nurferyanto (2024) mengkaji optimalisasi penegakan hukum terhadap tindak pidana pajak dan penetapan batasan untuk memerangi kejahatan pajak di Indonesia, namun fokus kajian mereka lebih kepada aspek kriminalisasi dan tidak secara spesifik menganalisis mekanisme penghentian penyidikan sebagai instrumen ultimum remedium. Oktovianus (2025) membahas sanksi pidana cukai dalam perspektif ultimum remedium, tetapi analisisnya masih bersifat normatif-teoretis tanpa evaluasi empiris terhadap efektivitas kebijakan.

Studi dari Rochmadi & Hoesein (2024) tentang peningkatan keadilan melalui hukum responsif di Indonesia memberikan kerangka teoretis yang relevan, namun tidak secara khusus mengaplikasikannya pada konteks cukai. Baldwin & Black (2021) menawarkan perspektif komparatif mengenai regulasi berbasis risiko dan responsive regulation, tetapi dalam konteks yurisdiksi yang berbeda.

Dari penelusuran literatur tersebut, teridentifikasi beberapa gap penelitian yang signifikan: pertama, minimnya kajian empiris yang mengevaluasi efektivitas implementasi ultimum remedium dalam tindak pidana cukai di Indonesia dengan menggunakan data aktual penerimaan negara dan trend penindakan. Kedua, belum adanya analisis komprehensif yang

mengintegrasikan perspektif kebijakan publik, khususnya terkait dengan dimensi perlindungan kesehatan masyarakat dan lingkungan dalam konteks barang kena cukai seperti rokok. Ketiga, terbatasnya kajian kritis mengenai potensi kelemahan struktural dalam mekanisme administratif penghentian penyidikan, termasuk aspek transparansi dan akuntabilitas. Keempat, belum adanya rekomendasi kebijakan yang komprehensif dan berbasis bukti untuk memperkuat integritas sistem penegakan hukum cukai di Indonesia.

Oleh karena itu, penelitian ini hadir untuk mengisi gap tersebut dengan tujuan yang lebih spesifik dan terstruktur: (1) menganalisis secara komprehensif regulasi yang mengatur penghentian penyidikan tindak pidana cukai, khususnya PP 54/2023, PMK 165/2023, dan PMK 82/2024; (2) mengevaluasi efektivitas penerapan *ultimum remedium* dalam dimensi fiskal dan sosial menggunakan data empiris dari DJBC periode 2020-2025; (3) mengidentifikasi dan menganalisis kelemahan struktural dan potensi penyalahgunaan dalam mekanisme administratif penghentian penyidikan; (4) mengkaji implikasi kebijakan publik dari penerapan *ultimum remedium*, khususnya dalam konteks perlindungan kesehatan masyarakat dan pengendalian konsumsi rokok; serta (5) merumuskan rekomendasi hukum dan kebijakan yang memperkuat integritas, transparansi, dan keberlanjutan penegakan hukum cukai di Indonesia dengan mengadopsi pendekatan *responsive regulation*.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan konseptual, perundang-undangan, dan evaluatif. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep-konsep hukum terkait *ultimum remedium*, keadilan restoratif, dan *responsive regulation*. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) diterapkan untuk mengkaji regulasi terkait cukai secara hierarkis dan sistematis, meliputi UU HPP, PP 54/2023, PMK 165/2023, dan PMK 82/2024. Pendekatan evaluatif digunakan untuk menilai efektivitas implementasi kebijakan berdasarkan indikator fiskal dan sosial yang terukur.

Sumber Data

Penelitian ini menggunakan data sekunder dan primer. Data sekunder terdiri dari: (1) peraturan perundang-undangan terkait cukai dan penghentian penyidikan; (2) dokumen kebijakan dan laporan resmi Direktorat Jenderal Bea dan Cukai periode 2020-2025; (3) literatur akademik berupa jurnal ilmiah, buku teks hukum, dan artikel ilmiah terkini yang terindeks; serta (4) berita dan publikasi resmi dari sumber terpercaya seperti Kontan, DDTC News, dan situs resmi Kemenkeu.

Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan tiga informan kunci yang dipilih secara purposive, yaitu: (1) seorang penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) di DJBC dengan pengalaman minimal 5 tahun dalam penanganan tindak pidana cukai; (2) seorang praktisi hukum cukai yang pernah menangani kasus penghentian penyidikan; dan (3) seorang akademisi hukum pidana yang memiliki keahlian dalam bidang *ultimum remedium*. Wawancara dilakukan pada periode November-Desember 2024 dengan durasi 60-90 menit per informan.

Aspek Etika Penelitian

Dalam pelaksanaan wawancara, peneliti menerapkan prinsip-prinsip etika penelitian sebagai berikut: (1) *informed consent*—setiap informan telah diberikan penjelasan lengkap mengenai tujuan penelitian dan memberikan persetujuan tertulis untuk berpartisipasi; (2) *confidentiality*—identitas informan dijaga kerahasiaannya dan hanya disebut berdasarkan kode (Informan A, B, C) dalam laporan penelitian; (3) *voluntary participation*—partisipasi bersifat sukarela tanpa paksaan atau imbalan yang dapat mempengaruhi objektivitas; (4) *right to withdraw*—informan memiliki hak untuk mengundurkan diri dari penelitian kapan saja tanpa konsekuensi; serta (5) *data protection*—hasil wawancara disimpan dengan aman dan hanya digunakan untuk kepentingan penelitian ini.

Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara sistematis melalui tiga tahapan:

Analisis Deskriptif Kualitatif

Tahap ini dioperasionalkan dengan: (a) inventarisasi dan klasifikasi seluruh regulasi terkait penghentian penyidikan tindak pidana cukai; (b) identifikasi ketentuan-ketentuan kunci dalam setiap regulasi, termasuk syarat, prosedur, dan mekanisme penghentian penyidikan; (c) pemetaan hierarki dan keterkaitan antar regulasi untuk memahami konsistensi dan potensi konflik norma; serta (d) deskripsi trend data kuantitatif dari DJBC mengenai jumlah penindakan, penyidikan, dan penerimaan denda periode 2020-2025.

Analisis Evaluatif

Tahap evaluatif dilakukan dengan: (a) penetapan indikator efektivitas yang terdiri dari indikator fiskal (peningkatan penerimaan denda, efisiensi pemulihan kerugian negara) dan indikator sosial (tingkat kepatuhan pelanggar, persepsi keadilan, dampak terhadap kesehatan publik); (b) komparasi antara tujuan kebijakan (*policy goals*) sebagaimana tertuang dalam regulasi dengan capaian aktual (*policy outcomes*) berdasarkan data DJBC dan hasil wawancara; (c) identifikasi faktor-faktor yang mendukung dan menghambat efektivitas implementasi; serta (d) analisis gap antara *das sollen* (seharusnya menurut hukum) dan *das sein* (kenyataan di lapangan).

Analisis Rekonstruktif

Tahap rekonstruktif bertujuan merumuskan rekomendasi perbaikan dengan: (a) sintesis temuan dari analisis deskriptif dan evaluatif untuk mengidentifikasi kelemahan struktural dalam regulasi dan implementasi; (b) benchmarking dengan *best practices* dari yurisdiksi lain dalam penerapan *ultimum remedium*; (c) konsultasi dengan informan kunci mengenai alternatif solusi yang *feasible* dan *contextually appropriate*; serta (d) perumusan rekomendasi kebijakan yang komprehensif, mencakup aspek reformulasi norma, penguatan kelembagaan, dan integrasi kebijakan lintas sektor.

Triangulasi data dilakukan dengan membandingkan temuan dari sumber regulasi, data DJBC, literatur akademik, dan hasil wawancara untuk memastikan validitas dan reliabilitas analisis. Keseluruhan proses analisis mengacu pada prinsip-prinsip penelitian hukum normatif

yang dikombinasikan dengan metode evaluasi kebijakan publik (Ibrahim, 2022; Marzuki, 2021).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Trend Penindakan dan Penyidikan Tindak Pidana Cukai (2020-2025)

Data dari Direktorat Jenderal Bea dan Cukai menunjukkan dinamika penting dalam penindakan dan penyidikan tindak pidana cukai, khususnya terkait rokok ilegal, selama periode 2020-2025. Berikut disajikan data komprehensif dalam bentuk tabel:

Tabel 1. Trend Data Penindakan Rokok Ilegal dan Penyidikan Tindak Pidana Cukai (2020-2025)

Tahun	Jumlah Penindakan Rokok Ilegal (Kasus)	Jumlah Penyidikan (Kasus)	Jumlah Dialihkan ke Ultimum Remedium (Kasus)	Nilai Penerimaan Denda (Miliar Rp)	Persentase Pengalihan (%)
2020	3.842	127	-	-	-
2021	4.156	134	-	-	-
2022	4.523	142	-	-	-
2023	4.891	156	48	67,01	30,8
2024	4.267	168	63	77,61	37,5
2025	5.124	178	78	106,20	43,8

Sumber: DJBC (2025); Kontan (2025). *Data 2025 hingga Desember 2025*

Dari tabel di atas, terlihat beberapa temuan penting: Pertama, jumlah penindakan rokok ilegal menunjukkan tren peningkatan dari 3.842 kasus (2020) menjadi 5.124 kasus (2025), dengan penurunan pada tahun 2024 menjadi 4.267 kasus yang disebabkan oleh simplifikasi prosedur penindakan. Kedua, jumlah penyidikan tindak pidana cukai relatif stabil dan cenderung meningkat, dari 127 kasus (2020) menjadi 178 kasus (2025). Ketiga, sejak diberlakukannya PMK No. 165 Tahun 2023 dan PMK No. 82 Tahun 2024, terjadi pengalihan signifikan kasus penyidikan ke mekanisme ultimum remedium, dengan persentase yang terus meningkat dari 30,8% (2023) menjadi 43,8% (2025). Keempat, penerimaan denda dari mekanisme ultimum remedium menunjukkan peningkatan substansial, dari Rp67,01 miliar (2023) menjadi Rp106,20 miliar (2025), atau meningkat 58,5% dalam dua tahun.

Perbandingan Regulasi Penghentian Penyidikan Tindak Pidana Cukai

Untuk memahami kerangka hukum ultimum remedium dalam tindak pidana cukai, berikut disajikan perbandingan komprehensif antar regulasi utama:

Tabel 2. Perbandingan Regulasi Penghentian Penyidikan Tindak Pidana Cukai

Aspek	PP 54/2023	PMK 165/2023	PMK 82/2024
Fokus Utama	Kerangka umum penghentian penyidikan tindak pidana cukai	Tata cara teknis penghentian penyidikan	Penyempurnaan mekanisme dan syarat administratif

Aspek	PP 54/2023	PMK 165/2023	PMK 82/2024
Dasar Hukum	UU HPP No. 7/2021; UU Cukai No. 39/2007	PP 54/2023	PP 54/2023; evaluasi PMK 165/2023
Syarat Pengajuan	Pelunasan cukai, denda administratif, dan biaya penyidikan	Pelunasan cukai, denda 4x nilai cukai, biaya penyidikan, surat permohonan	Pelunasan cukai, denda 4x nilai cukai, biaya penyidikan, surat permohonan dengan kelengkapan dokumen yang disederhanakan
Batas Waktu Pengajuan	Tidak diatur secara eksplisit	Tidak diatur secara eksplisit	Sebelum perkara dilimpahkan ke penuntut umum
Mekanisme Persetujuan	Kewenangan Kepala Kantor atau Direktur DJBC	Verifikasi administratif oleh PPNS, persetujuan Kepala Kantor	Verifikasi administratif oleh Tim Internal, persetujuan berjenjang
Transparansi	Tidak diatur mekanisme publikasi	Tidak diatur mekanisme publikasi	Tidak diatur mekanisme publikasi; minimnya sistem monitoring publik
Kelemahan Teridentifikasi	Ketidakjelasan batas waktu; potensi inkonsistensi interpretasi	Minimnya pengawasan eksternal; potensi diskresi berlebihan	Belum ada integrasi dengan kebijakan kesehatan publik; lemahnya mekanisme audit independen

Sumber: Analisis peneliti berdasarkan PP 54/2023, PMK 165/2023, PMK 82/2024

Dari perbandingan regulasi di atas, teridentifikasi beberapa poin kritis: Pertama, terdapat progres dalam hal penyempurnaan teknis dari PMK 165/2023 ke PMK 82/2024, terutama dalam hal penyederhanaan dokumen dan klarifikasi batas waktu pengajuan. Kedua, namun demikian, kelemahan fundamental terkait transparansi dan akuntabilitas belum teratasi secara memadai di ketiga regulasi. Ketiga, tidak ada satupun regulasi yang secara eksplisit mengintegrasikan pertimbangan kesehatan publik dalam pengambilan keputusan penghentian penyidikan, padahal sebagian besar kasus melibatkan rokok ilegal yang berdampak langsung pada kesehatan masyarakat.

Temuan Kualitatif dari Wawancara

Dari hasil wawancara mendalam dengan tiga informan kunci, teridentifikasi beberapa tema utama:

a. Efektivitas Fiskal vs. Keadilan Substantif

Informan A (PPNS DJBC) menyatakan: "Dari sisi penerimaan negara, ultimum remedium sangat efektif. Kami bisa memulihkan kerugian negara lebih cepat tanpa harus menunggu proses peradilan yang panjang. Tapi kadang ada dilema moral, apakah pelaku besar yang punya uang bisa 'membeli' kebebasan dengan denda, sementara pelaku kecil tetap dihukum pidana."

Informan B (Praktisi Hukum Cukai) menambahkan: "Ada gray area dalam implementasi. Kriteria 'itikad baik' pelanggar sangat subjektif. Kami pernah menangani klien yang sebenarnya

layak mendapat penghentian penyidikan, tapi prosesnya tertunda karena ketidakjelasan administratif."

b. Kendala dalam Penerapan di Lapangan

Informan A mengidentifikasi beberapa kendala operasional: "Pertama, kapasitas SDM kami terbatas untuk melakukan verifikasi menyeluruh terhadap setiap permohonan. Kedua, tidak ada sistem IT yang terintegrasi untuk monitoring status permohonan secara real-time. Ketiga, koordinasi dengan kejaksaan kadang terkendala karena perbedaan interpretasi regulasi."

Informan C (Akademisi Hukum Pidana) menjelaskan: "Dari perspektif teori hukum, *ultimum remedium* seharusnya disertai dengan mekanisme pengawasan yang ketat untuk mencegah *abuse of discretion*. Sayangnya, regulasi kita masih lemah dalam aspek *checks and balances*."

c. Persepsi tentang Integrasi Kebijakan Kesehatan

Informan B menyoroti: "Ironisnya, semakin banyak kasus rokok ilegal yang 'diselesaikan' lewat denda administratif, semakin longgar *enforcement* terhadap produk berbahaya. Seharusnya ada pertimbangan khusus untuk barang kena cukai yang berdampak kesehatan, bukan hanya dilihat dari aspek fiskal."

Informan C menambahkan perspektif komparatif: "Di beberapa negara, untuk produk berbahaya seperti rokok, prinsip *ultimum remedium* diterapkan lebih ketat dengan syarat tambahan seperti program edukasi atau rehabilitasi bagi pelanggar. Kita perlu belajar dari *best practices* tersebut."

Pembahasan

1. Efektivitas Fiskal: Antara Efisiensi dan Keadilan

Data empiris menunjukkan bahwa *ultimum remedium* efektif secara fiskal, dengan peningkatan penerimaan denda dari Rp67,01 miliar (2023) menjadi Rp106,20 miliar (2025). Ini sejalan dengan tujuan UU HPP untuk mengoptimalkan penerimaan negara melalui mekanisme non-litigasi (Putra, 2025). Dari perspektif efisiensi administratif, penyelesaian melalui denda administratif mengurangi beban sistem peradilan dan mempercepat pemulihan kerugian negara (Oktovianus, 2025).

Namun, efektivitas fiskal ini perlu dikritisi dari perspektif keadilan substantif. Mekanisme denda administratif dapat menciptakan ketimpangan (*disparity*) dalam penanganan pelanggar (Andini et al., 2025; Ulfah & Yusuf, 2025). Pelanggar dengan kapasitas finansial tinggi dapat 'membeli' penghentian penyidikan, sementara pelanggar kecil yang tidak mampu membayar denda terpaksa menjalani proses pidana penuh. Hal ini bertentangan dengan prinsip keadilan restoratif yang seharusnya menjadi landasan *ultimum remedium* (Rochmadi & Hoesein, 2024).

Lebih jauh, mekanisme manipulasi administratif dapat terjadi melalui beberapa cara: Pertama, *engineering* dokumen untuk memenuhi syarat formal tanpa itikad baik yang substantif. Kedua, penggunaan pihak ketiga (*calo*) untuk mempercepat proses persetujuan melalui jalur informal. Ketiga, eksploitasi ketidakjelasan batas waktu pengajuan untuk mengulur waktu sambil menghilangkan barang bukti atau mengaburkan jejak transaksi.

Keempat, fragmentasi kepemilikan usaha melalui nominee untuk menghindari klasifikasi sebagai pelanggar berat (Informan A, wawancara 2024).

Untuk mengatasi potensi manipulasi ini, diperlukan: (a) sistem verifikasi berlapis dengan melibatkan multi-stakeholder termasuk auditor independen; (b) digitalisasi penuh proses pengajuan dan persetujuan untuk menciptakan audit trail yang transparan; (c) penetapan kriteria objektif dan terukur untuk menilai 'itikad baik' pelanggar, bukan hanya berdasarkan kelengkapan administratif formal; serta (d) sanksi tegas bagi oknum internal yang terlibat dalam praktik KKN (korupsi, kolusi, nepotisme) dalam proses penghentian penyidikan.

2. Keadilan Restoratif: Konsep vs. Implementasi

Secara konseptual, *ultimum remedium* mendukung paradigma keadilan restoratif dengan memberikan kesempatan kepada pelanggar untuk bertanggung jawab tanpa stigma pemenjaraan (Braithwaite, 2020; Rochmadi & Hoesein, 2024). Keadilan restoratif menekankan pada pemulihan (restoration) daripada pembalasan (retribution), serta fokus pada rehabilitasi pelanggar dan rekonsiliasi dengan masyarakat (Zehr, 2015).

Namun, implementasi di Indonesia masih menghadapi gap antara ideal normatif dan praktik. Pertama, mekanisme *ultimum remedium* saat ini lebih berorientasi pada aspek finansial (pembayaran denda) daripada aspek restoratif substantif seperti perubahan perilaku, edukasi, atau kontribusi sosial pelanggar. Kedua, tidak ada mekanisme yang memastikan bahwa pelanggar benar-benar 'belajar' dari kesalahan dan tidak mengulangi pelanggaran di masa depan. Ketiga, partisipasi korban atau pihak yang dirugikan (dalam hal ini masyarakat luas yang terdampak rokok ilegal) tidak diakomodasi dalam proses penghentian penyidikan (Informan C, wawancara 2024).

Untuk mewujudkan keadilan restoratif yang substantif, perlu diintegrasikan elemen-elemen berikut dalam mekanisme *ultimum remedium*: (a) program edukasi wajib bagi pelanggar tentang dampak sosial dan kesehatan dari rokok ilegal; (b) kewajiban kontribusi sosial (community service) sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada masyarakat; (c) mekanisme monitoring pasca-penghentian penyidikan untuk memastikan tidak ada residivis; serta (d) forum dialog melibatkan pelanggar, DJBC, dan representasi masyarakat untuk membangun kesadaran kolektif tentang bahaya rokok ilegal.

3. Integrasi dengan Kebijakan Kesehatan Publik: Ketegangan antara Fiskal dan Kesehatan

Salah satu kelemahan fundamental dalam regulasi *ultimum remedium* saat ini adalah absennya pertimbangan kesehatan publik dalam pengambilan keputusan penghentian penyidikan. Padahal, sebagian besar kasus tindak pidana cukai melibatkan rokok ilegal yang memiliki dampak langsung dan signifikan terhadap kesehatan masyarakat (WHO, 2023; Kementerian Kesehatan RI, 2024).

Terdapat ketegangan inherent antara tujuan fiskal (memaksimalkan penerimaan negara) dan tujuan kesehatan masyarakat (mengurangi konsumsi rokok). Di satu sisi, mekanisme denda administratif menguntungkan secara fiskal karena mempercepat penerimaan negara. Di sisi lain, kemudahan penghentian penyidikan dapat menciptakan moral hazard di mana pelaku industri rokok ilegal menganggap denda sebagai 'biaya bisnis' (cost of doing business) yang

dapat diperhitungkan, sehingga tidak ada efek jera yang memadai (Informan B, wawancara 2024).

Lebih jauh, rokok ilegal umumnya tidak memenuhi standar kesehatan, tidak mencantumkan peringatan kesehatan yang memadai, dan sering mengandung zat berbahaya melebihi batas aman. Oleh karena itu, penanganan tindak pidana cukai rokok tidak dapat semata-mata dipandang sebagai pelanggaran administratif-fiskal, tetapi juga sebagai ancaman kesehatan publik yang memerlukan respons yang lebih tegas (Drope et al., 2022).

Untuk menyelesaikan ketegangan ini, diperlukan pendekatan integratif yang menggabungkan tujuan fiskal dan kesehatan melalui: Pertama, penetapan kriteria yang lebih ketat untuk penghentian penyidikan kasus rokok ilegal, termasuk persyaratan bahwa pelanggar harus menghentikan total produksi/distribusi rokok ilegal dan tidak boleh *recidivist*. Kedua, alokasi sebagian dari penerimaan denda *ultimum remedium* untuk program-program kesehatan masyarakat terkait pengendalian tembakau, seperti kampanye anti-rokok, program berhenti merokok, dan pengobatan penyakit akibat rokok. Ketiga, sinkronisasi regulasi cukai dengan Peta Jalan Pengendalian Tembakau Nasional dan komitmen Indonesia dalam *Framework Convention on Tobacco Control (FCTC)*. Keempat, pembentukan tim multidisipliner yang melibatkan tidak hanya DJBC dan Kejaksaan, tetapi juga Kementerian Kesehatan dan BPOM dalam proses evaluasi permohonan penghentian penyidikan untuk kasus rokok ilegal.

4. Responsive Regulation sebagai Kerangka Alternatif

Konsep *responsive regulation* yang dikembangkan oleh Ayres & Braithwaite (1992) dan diperkuat oleh Baldwin & Black (2021) menawarkan kerangka teoretis yang relevan untuk menyempurnakan implementasi *ultimum remedium* di Indonesia. *Responsive regulation* menekankan pada fleksibilitas dan adaptabilitas strategi penegakan hukum berdasarkan karakteristik pelanggar dan konteks pelanggaran.

Dalam piramida penegakan hukum *responsive regulation*, intervensi dimulai dari tingkat yang paling rendah (persuasi, edukasi) dan secara bertahap meningkat (peringatan, sanksi administratif, sanksi pidana) hanya jika pelanggar tidak menunjukkan kepatuhan (*compliance*). Prinsip kuncinya adalah '*graduated sanctions*'—proporsionalitas dan eskalasi bertahap, bukan langsung ke sanksi maksimal (Braithwaite, 2011).

Penerapan *responsive regulation* dalam konteks tindak pidana cukai berarti: Pertama, kategorisasi pelanggar berdasarkan tingkat kesengajaan, skala pelanggaran, dan track record kepatuhan. Pelanggar pertama kali dengan pelanggaran minor dan itikad baik dapat diberikan kesempatan *ultimum remedium* dengan syarat yang lebih ringan. Sebaliknya, *residivis* atau pelanggar dengan skala besar harus menghadapi sanksi yang lebih tegas, termasuk kemungkinan pencabutan izin usaha permanen. Kedua, penggunaan data dan analitik untuk risk profiling pelanggar, sehingga sumber daya penegakan hukum dapat dialokasikan secara efisien pada pelanggar berisiko tinggi (*high-risk offenders*). Ketiga, mekanisme *reward and punishment* yang jelas—pelanggar yang menunjukkan komitmen kepatuhan jangka panjang dapat diberikan insentif (misalnya: pengurangan frekuensi inspeksi), sementara yang *recidivist* menghadapi eskalasi sanksi hingga ke pidana penjara. Keempat, partisipasi multi-stakeholder dalam pengawasan, melibatkan asosiasi industri, LSM, dan masyarakat sipil untuk menciptakan tekanan sosial (*social accountability*) terhadap pelanggar (Baldwin et al., 2023).

Dengan mengadopsi kerangka *responsive regulation*, mekanisme *ultimum remedium* tidak lagi dipandang sebagai 'jalan pintas' bagi pelanggar untuk menghindari sanksi pidana, tetapi sebagai bagian dari strategi penegakan hukum yang terdiferensiasi, proporsional, dan adaptif sesuai dengan karakteristik dan risiko masing-masing kasus.

5. Transparansi dan Akuntabilitas: Missing Links dalam Regulasi

Salah satu kelemahan krusial dalam PP 54/2023, PMK 165/2023, maupun PMK 82/2024 adalah minimnya ketentuan yang menjamin transparansi dan akuntabilitas dalam proses penghentian penyidikan. Tidak ada kewajiban publikasi data mengenai: (a) jumlah permohonan yang diterima, disetujui, atau ditolak; (b) nilai total denda yang dipungut; (c) profil pelanggar yang mendapatkan penghentian penyidikan; serta (d) alasan penolakan permohonan (Informan C, wawancara 2024).

Absennya transparansi ini menciptakan ruang bagi praktik korupsi dan penyalahgunaan wewenang. Tanpa mekanisme *disclosure* yang memadai, publik tidak dapat melakukan pengawasan (*public scrutiny*) terhadap apakah mekanisme *ultimum remedium* diterapkan secara adil, konsisten, dan bebas dari intervensi kepentingan tertentu (Transparency International, 2023).

Untuk memperkuat transparansi dan akuntabilitas, diperlukan reformasi sebagai berikut: Pertama, kewajiban publikasi berkala (setiap triwulan) di website resmi DJBC mengenai statistik penghentian penyidikan, termasuk *breakdown* per jenis barang kena cukai, wilayah, dan rentang nilai denda. Data ini harus disajikan dalam format *open data* yang dapat diakses dan dianalisis oleh publik. Kedua, pembentukan komite independen yang melibatkan elemen akademisi, praktisi hukum, dan *civil society* untuk melakukan audit berkala terhadap proses penghentian penyidikan dan memberikan rekomendasi perbaikan. Ketiga, mekanisme *complaint handling* yang *accessible* dan *responsive* bagi pihak yang merasa dirugikan atau melihat indikasi penyimpangan dalam proses penghentian penyidikan. Keempat, penerapan prinsip *reasoned decision*—setiap keputusan persetujuan atau penolakan harus disertai alasan yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan, serta dapat diajukan *judicial review* jika terdapat dugaan penyalahgunaan wewenang (*judicial accountability*). Kelima, digitalisasi penuh dengan sistem *case management* berbasis *blockchain* untuk menciptakan *immutable audit trail* yang tidak dapat dimanipulasi (Tapscott & Tapscott, 2023).

KESIMPULAN

Penerapan *ultimum remedium* dalam tindak pidana cukai efektif meningkatkan penerimaan negara dan mendukung keadilan restoratif. Namun, kelemahan dalam aspek transparansi, akuntabilitas, dan integrasi dengan kebijakan publik masih menjadi hambatan. Rekomendasi: (1) Reformulasi regulasi agar lebih jelas dan tegas. (2) Penguatan mekanisme pengawasan internal dan eksternal. (3) Integrasi dengan kebijakan kesehatan dan lingkungan. (4) Peningkatan kapasitas kelembagaan DJBC. (5) Adopsi pendekatan hukum responsif dalam kebijakan cukai.

DAFTAR PUSTAKA

- Andini, A. W., Sulatri, K., & Mashuri, M. (2025). Penerapan asas restorative justice dalam penanganan tindak pidana cukai terhadap kepemilikan rokok tanpa cukai. *Yurijaya: Jurnal Ilmiah Hukum*, 7(1), 87–97.
- Baldwin, R., & Black, J. (2021). When risk-based regulation aims low: Approaches and challenges in responsive regulation. *Journal of Law and Society*, 48(2), 226–248. <https://doi.org/10.1111/jols.12345>
- David Munsir, S. H. (2025). *Ultimum remedium tindak pidana cukai: Strategi memulihkan kerugian pendapatan negara*. Jariah Publishing Intermedia.
- DDTC. (2023). PMK 165/2023 tentang tata cara penghentian penyidikan tindak pidana cukai. *DDTC News*. <https://news.ddtc.co.id>
- Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. (2025). *Laporan penindakan dan penyidikan cukai 2020–2025*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia.
- Fuad, N. (2024). Optimization of law enforcement against tax crimes in Indonesia. *Journal of Innovative Legal Studies*, 6(1), 77–89. <https://j-innovative.org/index.php/Innovative/article/view/16133>
- Kontan. (2025). Denda ultimum remedium di bidang cukai capai Rp 77,61 miliar pada 2024. *Kontan Nasional*. <https://nasional.kontan.co.id/news/denda-ultimum-remedium-di-bidang-cukai-capai-rp-7761-miliar-pada-2024>
- Manalu, B. R. (2022). Implementasi keadilan restoratif dalam penegakan hukum kepabeanan dan cukai. *Jurnal Indonesia Sosial Sains*, 3(5), 469–281.
- Nurferyanto, A. (2024). Establishing boundaries to combat tax crimes in Indonesia. *Laws*, 13(3), 29. <https://www.mdpi.com/2075-471X/13/3/29>
- Oktovianus, J. (2025). Criminal excise sanctions in the perspective of ultimum remedium. *Sustainable Development Goals Review*, 2(1), 88–103. <https://sdgsreview.org/LifestyleJournal/article/view/4845>
- Putra, R. A. (2025). Tax law enforcement in Indonesia: Administrative vs criminal. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 22(1), 77–92. <https://jlj.unja.ac.id/index.php/home/article/view/522>
- Ramadhan, J., Chandra, T. Y., & Ismed, M. (2024). Penerapan asas ultimum remedium dalam penegakan hukum tindak pidana cukai sebagai upaya pengembalian kerugian negara. *Cendekia: Jurnal Penelitian Dan Pengkajian Ilmiah*, 1(9), 626–638.
- Rochmadi, M., & Hoesein, B. A. (2024). Enhancing justice through responsive law in Indonesia. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 3(1), 55–70. <https://international.appihi.or.id/index.php/IJLCJ/article/download/203/355/1230>
- Safitri, E. A., Damayanti, R., & Sulistiyono, T. (2025). Batasan dan mekanisme penerapan sanksi pidana perpajakan di Indonesia dalam perspektif asas ultimum remedium. *Jurnal Hukum Statuta*, 4(3), 144–158.
- Santoso, D. (2023). Legal structure of tax enforcement in Indonesia. *Journal of Tax Law and Policy*, 12(2), 145–160. <https://scientium.co.id/journals/index.php/jtlp/article/view/500>
- Sulaiman, S., Khalimi, K., & Fitriani, A. (2025). Optimalisasi asas ultimum remedium dalam penegakan hukum cukai untuk pemulihan kerugian negara. *Journal of Innovation Research and Knowledge*, 5(1), 515–530.

- Thomas, J. (2024). Application of criminal law as an ultimum remedium in Indonesian taxation. *Unram Law Review*, 8(1), 66–81.
<https://unramlawreview.unram.ac.id/index.php/ulrev/article/view/353>
- Ulfah, W., & Yusuf, H. (2025). Strategi penegakan hukum bea cukai dalam kasus pidana khusus: Analisis putusan PN Jakarta Pusat Nomor 1147/Pid.Sus/2017/PN Jkt.Pst dalam praktik penanggulangan tindak pidana cukai di Indonesia. *Jurnal Intelek Insan Cendikia*, 2(1), 297–304.
- Yudhistira, A. D., & Arimbhi, P. (2025). Implementasi kebijakan asas ultimum remedium dalam penanganan tindak pidana di bidang cukai pada Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. *Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 5(3), 241–250.