

BAB III

GAMBARAN UMUM INDUSTRI ROKOK DAN PERKEMBANGAN CUKAI TEMBAKAU DI INDONESIA

A. Perkembangan Industri Rokok di Indonesia

Nicotiana tabacum atau lebih dikenal dengan tembakau adalah sejenis tumbuhan herbal dengan ketinggian kira-kira 1,8 meter dan besar daunnya yang melebar dan meruncing dapat mencapai sekurang-kurangnya 30 cm. Tembakau mulai dikenal oleh orang-orang Eropa sewaktu Christophorus Colombus mendarat di Kuba tanggal 2 November 1492. Mereka melihat orang Indian penduduk setempat mengisap asap dari gulungan daun tembakau kering yang dibakar. Pada awal abad XVI pelaut Spanyol dan Portugis mulai menanam tembakau di Hindia Barat dan Brazil. Pada tahun 1559 duta besar Prancis di Lisbon, Portugal, yaitu Jean Nicot yang menerima benih tembakau dari seseorang pedagang Belanda, mengirimkannya kepada Ratu Chaterina di Medici sebagai obat untuk melawan sakit kepala.

Tembakau masuk ke Indonesia ketika dibawa oleh orang Belanda tahun 1596 oleh Cornelis De Houtman di Banten. Sebelumnya tidak ada kebiasaan merokok atau sejarah yang berhubungan dengan tembakau, namun 10 tahun sejak kedatangan Cornelis De Houtman tersebut, tembakau langsung terkenal di kalangan kerajaan Banten. Kata tembakau sendiri lebih menyerupai bahasa Portugis "*Tobacco*" daripada bahasa Belanda "*Tabak*". Asal mula istilah rokok di Indonesia berasal kebiasaan merokok di daerah-daerah di kepulauan Maluku, yaitu Ternate, Tidore, dan Makian sekitar pertengahan abad ke-17.

Perkembangan rokok semakin pesat di Indonesia terlebih di pulau Jawa dimulai di Kudus pada tahun 1890 kemudian menyebar ke berbagai daerah lain di Jawa Tengah antara lain Magelang, Surakarta, Pati, Rembang, Jepara, Semarang, juga ke Daerah Istimewa Yogyakarta. Perkembangan rokok di Kudus ditandai dengan lahirnya perusahaan rokok pertama bernama Tjap Bal Tiga oleh H. M. Nitisemito. Bal Tiga resmi berdiri pada 1914 di Desa Jati, Kudus. Setelah itu

berdiri 12 perusahaan rokok besar, 16 perusahaan menengah, dan 7 pabrik kecil. Setelah perusahaan rokok besar seperti Bal Tiga runtuh maka perusahaan besar lainnya semakin tumbuh pesat.

Perkembangan industri rokok di Indonesia ditandai dengan lahirnya perusahaan rokok besar yang menguasai pasar dalam industri ini, yaitu PT. Gudang Garam, Tbk yang berpusat di Kediri, PT. Djarum yang berdiri tanggal 25 Agustus 1950 berpusat di Kudus oleh Oei Wie Gwan, PT. HM Sampoerna, Tbk yang berdiri tahun 1910 dimulai dengan usaha rumah tangga berpusat di Surabaya, PT. Bentoel yang berpusat di Malang yang berdiri tahun 1931 dan PT. Nojorono yang berpusat di Kudus. Rokok Indonesia memiliki cita rasa yang berbeda dengan rokok luar negeri yang biasa dikenal dengan nama rokok putih. Rokok Indonesia, yang dikenal dengan rokok kretek (*clove cigarette*), mempunyai cita rasa yang berbeda karena adanya pemanfaatan bahan baku cengkeh sebagai tambahan aroma selain tembakau sebagai bahan pokoknya. Dalam sejarah perkembangannya, produksi rokok cenderung mengalami peningkatan. Hal ini disebabkan karena makin dikenalnya rokok kretek sehingga permintaan untuk rokok kretek meningkat. Sebelum tahun 1975 industri rokok Indonesia masih didominasi oleh rokok putih yang diimpor. Setelah tahun 1975 industri rokok mampu menjadi primadona di negerinya sendiri.

Perkembangan industri rokok ini sampai saat ini dapat dikatakan baik bila dilihat dari segi industri rokok skala besar, menengah maupun kecil. Ada 2 hal berbeda dari Badan Pusat Statistik (BPS) dan Departemen Keuangan dalam mengklasifikasikan kategori industri tersebut. Badan Pusat Statistik mengkategorikan industri tersebut berdasarkan jumlah pekerja atau pegawainya. Sedangkan Departemen Keuangan seperti yang tercantum dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 134/PMK.04/2007 membedakannya dari banyaknya jumlah batang rokok yang diproduksi dan penggolongannya menggunakan istilah golongan I untuk industri besar, golongan II untuk industri menengah dan golongan III untuk industri kecil. Perbandingannya dapat dilihat pada tabel III.1 berikut ini.

TABEL III.1
Perbandingan Klasifikasi Ukuran Industri Rokok

Ukuran Klasifikasi	Badan Pusat Statistik	Departemen Keuangan (PMK No. 134/PMK.04/2007)
Industri Besar	100 atau lebih pekerja	Lebih dari 2 milyar batang (\geq 2 milyar batang)
Industri Menengah	20-99 pekerja	Lebih dari 500 juta batang tetapi tidak lebih dari 2 milyar batang (500 juta – 2 milyar batang)
Industri Kecil	5-19 pekerja	Tidak lebih dari 500 juta batang (< 500 juta batang)

Sumber : Diolah Peneliti

Dari tabel III.1 tersebut terdapat perbedaan yang cukup jelas tentang pengertian ukuran klasifikasi industri. BPS mengklasifikasikan industri besar apabila memiliki 100 atau lebih pekerja, industri menengah dengan 20-99 orang pekerja, dan 5-19 orang pekerja untuk industri kecil. Hal ini sangat berbeda dengan yang ditetapkan Menteri Keuangan dalam PMK No. 134/PMK.04/2007 yang menyatakan bahwa yang termasuk industri besar apabila produksinya lebih dari 2 milyar batang, industri menengah dengan produksi lebih dari 500 juta batang tetapi tidak lebih dari 2 milyar batang, dan industri kecil dengan produksi tidak lebih dari 500 juta batang.

Perusahaan-perusahaan rokok di Indonesia tidak hanya memasarkan produknya di dalam negeri tetapi juga di luar negeri. Hal ini didukung dengan banyaknya produksi rokok yang dihasilkan baik oleh industri besar, menengah, dan kecil sehingga memungkinkan bagi Indonesia untuk menjamah pasar ekspor rokok di dunia. Salah satu jenis rokok yang sudah merambah pasar internasional adalah rokok kretek. Hal ini terbukti dengan tujuan ekspor rokok kretek Indonesia yang besar ke negara Malaysia dan Singapura.

TABEL III.2
Ekspor Rokok Kretek Tahun 2004

No.	Negara Tujuan	Kuantitas		Nilai	
		Kg	%	US \$	%
1.	Malaysia	560.022	43,8	5.468.371	38
2.	Singapura	535.735	41,9	6.894.613	47,9
3.	Philipina	54.976	4,3	772.800	5,4
4.	Amerika Serikat	46.272	3,6	585.749	4,1
5.	Timor Timur	28.527	2,2	294.800	2
6.	Hongkong	16.998	1,3	57.861	0,4
7.	Jerman	10.711	0,8	82.272	0,6
8.	Arab Saudi	8.420	0,7	100.600	0,7
9.	Brunei D	7.277	0,6	54.121	0,4
10.	Portugis	5.270	0,4	34.100	0,2
	Lainnya	3.742	0,4	44.938	0,2
	Total	1.277.950	100	14.390.225	100

Sumber: BPS, 2004

Dari data di atas dapat diketahui bahwa Indonesia mengekspor sebagian besar rokoknya ke negara Malaysia dan Singapura dengan total kuantitas sebesar 1.095.757 juta ton dengan nilai US \$ 12,3 juta atau 86% dari ekspor rokok kretek pada tahun 2004.

B. Sejarah Kebijakan Cukai Hasil Tembakau di Indonesia

Kebijakan Cukai Hasil Tembakau dimulai pada tahun 1932 berdasarkan Stbl 1932 Nomor 517, yaitu dengan menetapkan tarif cukai sebesar 20% (single tarif) untuk semua jenis hasil tembakau dan dihitung dari harga eceran dengan menggunakan tarif advalorum. Tahun 1936 mulai dibedakan menurut jenis hasil olahan tembakau. Tahun 1979 sistem cukai ditetapkan menurut jenis produk dan skala produksi, semakin besar skala produksinya, semakin besar cukainya. Pemerintah menetapkan tarif cukai dan Harga Jual Eceran (HJE) per batang yang berbeda menurut jenis produk dan skala produksi.

Pada tanggal 1 April 1996 diberlakukan Undang-Undang Cukai No. 11 Tahun 1995 tentang Cukai. Dengan diberlakukannya UU Cukai tersebut maka ordonansi Cukai Tembakau Stbl 1932 No. 517 tidak berlaku lagi. Berdasarkan Undang-Undang Cukai No. 11 tahun 1995, pengenaan cukai berdasarkan tarif setinggi-tingginya 250% dari harga jual pabrik atau 55% dari harga jual eceran. Pelunasan pita cukai dengan melakukan pembayaran atau dengan pelekatan pita cukai yang harus dilunasi pada saat pengeluaran Barang Kena Cukai dari pabrik atau tempat penyimpanan. Untuk membantu pelaksanaan undang-undang tersebut, maka pada tanggal 1 Mei 1996 disahkan Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 229/KMK.05/1996 tentang Penetapan Tarif Cukai dan Harga Dasar Hasil Tembakau. Pada peraturan tersebut, pengusaha pabrik rokok sudah digolongkan yaitu pengusaha Sigaret Kretek Mesin (SKM), Sigaret Kretek Tangan (SKT), Sigaret Kelembak Kemenyan (KLM) dan rokok klobot (KLB).

Pada tanggal 25 Februari 1997, diterbitkan Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 91/KMK.05/1997 tentang Penetapan Tarif Cukai dan Harga Dasar Hasil Tembakau yang mulai berlaku tanggal 1 April 1997. Terjadi kenaikan tarif cukai tembakau pada Sigaret Putih produksi dalam negeri dari 24% menjadi 26%. Kemudian pada tanggal 27 Februari 1998 diterbitkan Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 118/KMK.05/1998 tentang Penetapan Tarif Cukai Dan Harga Dasar Hasil Tembakau. Terjadi perubahan pada golongan pengusaha pabrik dalam hal jumlah produksi dalam satu tahun takwim untuk SKT, KLB, dan KLM. Perubahannya adalah sebagai berikut.

TABEL III.3
Perubahan Penggolongan Pengusaha Pabrik Rokok

No.	Golongan Pengusaha Pabrik	Jumlah Produksi Dalam Satu Tahun Takwim (dalam batang)	
		KMK No. 91/KMK.05/1997	KMK No. 118/KMK.05/1998
1.	Besar	Lebih dari 5 milyar	Lebih dari 5 milyar
2.	Menengah	Lebih dari 2,5 milyar s/d 5 milyar	Lebih dari 2,5 milyar s/d 5 milyar
3.	Menengah Kecil	Lebih dari 28,8 juta s/d 2,5 milyar	Lebih dari 1 milyar s/d 2,5 milyar
4.	Kecil	Lebih dari 0 s/d 28,8 juta	Lebih dari 0 s/d 15 juta

Sumber: Lampiran Keputusan Menteri Keuangan Nomor 118/KMK.05/1998.

Perubahannya terjadi pada golongan pengusaha menengah kecil dan golongan pengusaha kecil. Pada KMK No. 91/KMK.05/1997, pengusaha yang masuk golongan menengah kecil jika produksi dalam satu tahun takwim lebih dari 28,8 juta s/d 2,5 milyar dan pengusaha yang masuk ke dalam golongan pengusaha kecil jika produksinya kurang dari 28,8 juta per tahun. Namun, pada KMK No. 118/KMK.05/1998, terjadi kenaikan batasan produksi. Dalam KMK tersebut, pengusaha dianggap pengusaha menengah kecil jika produksinya lebih dari 1 milyar sampai dengan 2,5 milyar batang rokok per tahun sedangkan pengusaha kecil jika produksinya tidak lebih dari 15 juta batang per tahun takwim.

Pada peraturan-peraturan sebelumnya untuk Sigaret Putih Mesin (SPM) tidak ada batasan produksi rokok per tahun, yang ada hanya pembatasan menggunakan harga jual eceran. Keadaan ini memungkinkan bagi pengusaha SPM untuk memanfaatkan celah menikmati keleluasaan memproduksi untuk berbagai kalangan konsumen. dengan keterbatasan penggunaan HJE minimum dan tarif cukai yang berbeda-beda untuk setiap produknya, maka terhitung tanggal

1 April 1999 tersebut bagi setiap Pengusaha Pabrik SPM hanya berlaku satu tarif cukai dan satu HJE minimum. Selama periode ini dikeluarkannya Keputusan Menteri Keuangan Nomor 89/KMK.05/2000 tanggal 20 Maret 1999 yang berlaku tanggal 1 April 2000, Keputusan Menteri Keuangan Nomor 453/KMK.05/2000 tanggal 30 Oktober 2000 yang berlaku tanggal 1 Nopember 2000, Keputusan Menteri Keuangan Nomor 144/KMK.05/2001 tanggal 27 Maret 2001 yang berlaku tanggal 1 April 2001, dan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 383/KMK.04/2001 tanggal 29 Juni 2001 yang berlaku tanggal 1 Juli 2001.

Pada tanggal 23 November 2001 diterbitkan peraturan Pengganti Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 597/KMK.04/2001 tentang Penetapan Tarif Cukai dan Harga Dasar Hasil Tembakau yang mulai berlaku sejak tanggal 1 Desember 2001. Tarif yang digunakan masih menggunakan 1 tarif yaitu tarif advalorum dan terjadi kenaikan HJE. Kenaikan HJE tersebut selalu dilakukan untuk mengikuti kondisi pasar. Peraturan tersebut digantikan dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 121/KMK.04/2002 yang kemudian pada tanggal 24 Oktober 2002 diterbitkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 449/KMK.04/2002 tentang Penetapan Tarif Cukai dan Harga Dasar Hasil Tembakau sebagai penggantinya.

Keputusan Menteri Keuangan Nomor 449/2002 ini mulai digunakan istilah dalam penyebutan penggolongan usahanya dimana digunakan nama Golongan I untuk pengusaha besar, golongan II untuk pengusaha golongan menengah dan golongan III untuk pengusaha kecil. Sampai dengan akhir 2006, peraturan yang diterbitkan dan saling menggantikan antara lain Keputusan Menteri Keuangan Nomor 537/KMK.04/2002 tentang Harga Jual Eceran Hasil Tembakau Jenis Sigaret Putih Mesin tanggal 30 Desember 2002, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 43/PMK.04/2005 tentang Penetapan Harga Dasar dan Tarif Cukai Hasil Tembakau tanggal 8 Juni 2005, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 17/PMK.04/2006 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 43/PMK.04/2005 tanggal 1 Maret 2006, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 118/PMK.04/2006 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 43/PMK.04/2005 tentang Penetapan Harga Dasar dan Tarif Cukai Hasil Tembakau tanggal 1 Desember 2006.

Dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 118/PMK.04/2006 yang berlaku mulai tanggal 1 April 2006, terhadap hasil tembakau jenis SKM, SPM, dan SKT ditambah dengan pengenaan cukai untuk setiap batang hasil tembakau sebesar sebagaimana ditetapkan dalam Lampiran IV yang dinamakan tarif spesifik. Hal ini terdapat di lampiran IV PMK No. 118/PMK.04/2006. Tarif spesifik dikenakan dengan hitungan per batang. Adapun besarnya tarif spesifik hasil tembakau sebagai berikut.

TABEL III.4
Tarif Cukai Spesifik Per Batang Hasil Tembakau Buatan Dalam Negeri

	Jenis Hasil Tembakau	Golongan Pengusaha Pabrik	Tarif Cukai Spesifik Per Batang
a.	SKM	I	Rp 7,-
		II	Rp 5,-
		III	Rp 3,-
b.	SPM	I	Rp 7,-
		II	Rp 5,-
		III	Rp 3,-
c.	SKT	I	Rp 7,-
		II	Rp 5,-
		III/A	Rp 3,-
		III/B	Rp 3,-

Sumber: Lampiran IV Peraturan Menteri Keuangan Nomor 118/PMK..04/2006

Pada PMK 118/2006 ini, penghitungan cukai hasil tembakaunya mulai menggunakan tarif gabungan antara tarif advalorum dan tarif spesifik. Pada PMK ini, banyak pengusaha rokok yang keberatan karena adanya tarif gabungan tersebut. Dilihat pada lampiran PMK 118, meskipun menggunakan tarif spesifik yang dihitung per batang namun tarif cukai advalorumnya tidak mengalami

penurunan melainkan sama seperti PMK No. 17/PMK.04/2006. Inilah yang membebani pengusaha rokok karena tambahan cukai yang cukup terasa bila menggunakan gabungan tarif tersebut. PMK No. 118 juga mengubah mengenai hasil akhir perhitungan harga jual eceran per kemasan penjualan eceran yang pembulatannya dilakukan ke atas dalam kelipatan Rp 50,00 bukan Rp 100,00 pada peraturan sebelumnya.

Pada tanggal 1 November 2007, pemerintah menetapkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 134/PMK.04/2007 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 43/PMK.04/2005 tentang Penetapan Harga Dasar dan Tarif Cukai Hasil Tembakau yang mulai berlaku tanggal 1 Januari 2008. Sistem tarif cukai berdasarkan PMK tersebut tidak mengalami perubahan yaitu menggunakan gabungan sistem tarif cukai advalorum dan tarif cukai spesifik. Keberadaan PMK 134/2007 ini mengingat pada keberadaan Undang-Undang Cukai Nomor 39 Tahun 2007 dan Keputusan Presiden Nomor 20/P Tahun 2005. Dengan diberlakukannya Peraturan Menteri Keuangan ini maka PMK yang dikeluarkan sebelumnya dengan PMK Nomor 118/PMK.04/2006 sudah tidak lagi berlaku.

C. Kebijakan Cukai Hasil Tembakau Yang Berlaku Saat Ini

Cukai merupakan pajak tidak langsung terhadap konsumsi beberapa jenis barang yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Di Indonesia, kebijakan cukai terutama cukai atas hasil tembakau diatur dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 2007 dan diperjelas dengan keluarnya PMK No, 134/PMK.04/2007. Pengenaan cukai tersebut bertujuan untuk menekan konsumsi barang tersebut karena barang tersebut memiliki eksternalitas negatif pada saat dikonsumsi.

Kebijakan cukai hasil tembakau dilakukan dengan melalui empat instrumen yaitu jenis hasil tembakau, harga jual eceran, golongan pengusaha pabrikan dan tarif cukai. Kebijakan tarif cukai dan harga jual eceran rokok ditentukan berdasarkan fungsi pengenaan cukai dengan mempertimbangkan penerimaan negara dan pembatasan pola konsumsi rokok. Dasar penetapan cukai

terhadap masing-masing jenis hasil tembakau tidak sama karena disesuaikan dengan jenis tembakau yang digunakan sebagai bahan baku dan sifat pengolahannya.

Pengusaha atau pabrikan yang bergerak di dalam industri hasil tembakau harus menetapkan dahulu dua hal pokok untuk mengarahkan produksi pabrikannya, yang pertama adalah jenis hasil tembakau dan skala produksi industri rokok. Peraturan Menteri Keuangan No. 134/PMK.04/2007 tentang Perubahan Ketiga atas peraturan menteri keuangan nomor 43/PMK.04/2005 tentang penetapan harga dasar dan tarif cukai hasil tembakau Pasal 1 disebutkan beberapa jenis hasil tembakau yang dapat dipilih oleh pabrikan untuk berproduksi yang antara lain:

1. Sigaret Kretek Mesin (SKM) adalah sigaret yang dalam pembuatannya dicampur dengan cengkih, atau bagiannya, baik asli maupun tiruan tanpa memperhatikan jumlahnya yang dalam pembuatannya mulai dari pelinting, pemasangan filter, pengemasannya dalam kemasan untuk penjualan eceran, sampai dengan pelekatan pita cukai, seluruhnya atau sebagian menggunakan mesin.
2. Sigaret Putih Mesin (SPM) adalah sigaret yang dalam pembuatannya tanpa dicampuri dengan cengkih, kelembak, atau kemenyan yang dalam pembuatannya mulai dari pelinting, pemasangan filter, pengemasannya dalam kemasan untuk penjualan eceran, sampai dengan pelekatan pita cukai, seluruhnya atau sebagian menggunakan mesin.
3. Sigaret Kretek Tangan (SKT) adalah sigaret yang dalam pembuatannya dicampur dengan cengkih, atau bagiannya, baik asli maupun tiruan tanpa memperhatikan jumlahnya yang dalam proses pembuatannya mulai dari pelinting, pengemasan dalam kemasan untuk penjualan eceran, sampai dengan pelekatan pita cukai, tanpa menggunakan mesin.
4. Sigaret Kretek Tangan Filter (SKTF) adalah sigaret yang dalam pembuatannya dicampur dengan cengkih, atau bagiannya, baik asli maupun tiruan tanpa memperhatikan jumlahnya yang dalam proses pembuatannya mulai dari pelinting, pemasangan filter, pengemasan dalam kemasan untuk

penjualan eceran, sampai dengan pelekatan pita cukai, tanpa menggunakan mesin.

5. Sigaret Putih Tangan (SPT) adalah sigaret yang dalam pembuatannya tanpa dicampuri dengan cengkih, kelembak, atau kemenyan yang dalam proses pembuatannya mulai dari pelinting, pemasangan filter, pengemasan dalam kemasan untuk penjualan eceran, sampai dengan pelekatan pita cukai, tanpa menggunakan mesin.
6. Sigaret Kelembak Menyan (KLM) adalah sigaret yang dalam pembuatannya dicampur dengan kelembak dan/atau kemenyan asli maupun tiruan tanpa memperhatikan jumlahnya.
7. Cerutu (CRT) adalah hasil tembakau yang dibuat dari lembaran-lembaran daun tembakau diiris atau tidak, dengan cara digulung demikian rupa dengan daun tembakau untuk dipakai, tanpa mengindahkan bahan pengganti atau bahan pembantu yang digunakan dalam pembuatannya.
8. Rokok Daun atau Klobot (KLB) adalah hasil tembakau yang dibuat dengan daun nipah, daun jagung (klobot), atau sejenisnya, dengan cara dilinting, untuk dipakai, tanpa mengindahkan bahan pengganti atau bahan pembantu yang digunakan dalam pembuatannya.
9. Tembakau Iris (TIS) adalah hasil tembakau yang dibuat dari daun tembakau yang dirajang, untuk dipakai, tanpa mengindahkan bahan pengganti, atau bahan pembantu yang digunakan dalam pembuatannya.
10. Hasil Pengolahan Tembakau Lainnya (HPTL) adalah hasil tembakau yang dibuat dari daun tembakau selain yang disebut di atas yang dibuat secara lain sesuai dengan perkembangan teknologi dan selera konsumen, tanpa mengindahkan bahan pengganti atau bahan pembantu yang digunakan dalam pembuatannya.

Setelah memastikan jenis hasil tembakau apa yang akan diproduksi, maka pengusaha harus menentukan skala produksi industri rokok. Rokok yang dihasilkannya agar dapat dijual ke pasaran harus dilekati dengan pita cukai. Untuk kepentingan pengawasan Barang Kena Cukai dan penerimaan negara, Pengusaha Pabrik Hasil Tembakau yang telah mendapatkan izin dari Departemen

Perindustrian wajib memiliki Nomor Pokok Pengusaha Barang Kena Cukai (NPPBKC). Pengusaha agar mendapatkan NPPBKC sebagai pengusaha pabrik hasil tembakau harus mengajukan permohonan kepada Menteri Keuangan c.q. Kepala Kantor Pelayanan Bea dan Cukai dengan menggunakan PMCK-6 yang dilampiri dengan:

1. Berita acara pemeriksaan dan gambar denah lokasi atau bangunan pabrik.
2. Salinan atau fotokopi surat atau izin dari instansi terkait yang telah ditandatangani oleh pejabat yang berwenang, yaitu:
 - a. Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dari Pemerintah Daerah setempat.
 - b. Izin berdasarkan Undang-Undang Gangguan dari pemerintah daerah setempat atau izin Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) dari pemerintah daerah setempat.
 - c. Izin Usaha Industri atau Tanda Daftar Industri dari Departemen Perindustrian.
 - d. Izin Usaha Perdagangan dari Departemen Perdagangan.
 - e. Izin atau rekomendasi dari Departemen Tenaga Kerja.
 - f. Nomor Pokok Wajib Pajak.
 - g. Surat Keterangan Catatan Kepolisian dari Kepolisian Republik Indonesia, apabila pemohon merupakan orang pribadi.
 - h. Kartu Tanda Pengenal Diri, apabila pemohon merupakan orang pribadi.
 - i. Akte Pendirian Usaha, apabila pemohon merupakan Badan Hukum.
3. Surat pernyataan di atas materai yang cukup akan menyelenggarakan pembukuan perusahaan berdasarkan Standar Akuntansi Keuangan yang berlaku dan menyimpan dokumen, buku, dan laporan selama 10 (sepuluh) tahun pada tempat usahanya.
4. Surat pernyataan di atas materai yang cukup bahwa NPPBKC yang diajukan akan ditolak atau NPPBKC yang telah diberikan akan dibekukan dalam hal nama pabrik yang bersangkutan memiliki kesamaan nama, baik tulisan maupun pengucapannya dengan nama pabrik yang telah

mendapatkan NPPBKC terlebih dahulu atau atas permohonan/gugatan pengusaha pabrik lainnya yang berdasarkan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap bahwa nama pabrik yang disengketakan merupakan hak pemohon.

Apabila permohonan diterima secara lengkap dan benar, Direktur Jenderal Bea dan Cukai dalam jangka waktu 30 hari akan mengeluarkan Keputusan Pemberian NPPBKC sebagai Pengusaha Pabrik Hasil Tembakau. Pengusaha Pabrik Hasil Tembakau yang memiliki NPPBKC yang diizinkan untuk memproduksi hasil tembakau dengan jenis Sigaret Kretek Mesin dilarang untuk memproduksi Sigaret Kretek Tangan dengan Filter.

Setelah pengusaha pabrik mendapatkan NPPBKC, pengusaha melakukan permohonan penetapan Harga Jual Eceran atas merek hasil tembakau yang akan dipasarkannya. Dalam permohonan penetapan HJE, pengusaha harus mengajukan penetapan Harga Jual Eceran kepada Kepala Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai atau Kepala Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai. Pengajuan permohonan penetapan HJE ini tidak hanya dilakukan oleh pengusaha yang memproduksi merek baru namun juga yang mengubah desain atau tampilan kemasan penjualan eceran atas merek yang sudah ada penetapan HJE-nya. Formulir permohonan tersebut harus dilampirkan dengan:

1. Dokumen cukai kalkulasi HJE hasil tembakau buatan dalam negeri;
2. Contoh kemasan penjualan eceran hasil tembakau yang akan diproduksi;
3. Daftar HJE untuk merek-merek hasil tembakau yang dimiliki dan/atau pernah dimiliki;
4. Surat pernyataan di atas materai yang cukup bahwa merek/desain kemasan yang dimohon Penetapan HJE-nya tidak memiliki kesamaan pada pokoknya atau pada keseluruhannya dengan merek/desain kemasan yang telah dimiliki atau dipergunakan oleh Pengusaha Pabrik lainnya.

Permohonan yang diterima oleh Kepala Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai, apabila telah dianggap benar dan lengkap akan diberikan jawaban/keputusan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari. Dalam pengajuan penetapan HJE, pengusaha pabrik tidak boleh mengajukan permohonan HJE

merek baru yang lebih rendah dari HJE hasil tembakau yang dimilikinya dan/atau yang pernah dimilikinya. Ada satu kewenangan lagi yang dimiliki oleh Bea dan Cukai. Hal ini dibenarkan oleh Peraturan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor P-30/BC/2007 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor 07/BC/2005 tentang Tata Cara Penetapan Harga Jual Eceran Hasil Tembakau yang menyatakan Kepala Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai atau Kepala Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai tanggal 8 Nopember 2007 dapat membatalkan Keputusan Penetapan HJE suatu merek hasil tembakau dalam hal:

1. Merek/desain kemasan hasil tembakau yang bersangkutan memiliki kesamaan nama maupun pengucapannya atau kemiripan dengan merek/desain kemasan milik Pengusaha Pabrik sehingga tidak mudah untuk membedakannya, yang telah terlebih dahulu dimiliki oleh Pengusaha Pabrik lainnya dan tercatat pada administrasi Direktorat Jenderal Bea dan Cukai; atau
2. Atas permohonan/gugatan Pengusaha Pabrik lainnya, yang berdasarkan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, bahwa merek atau desain kemasan yang disengketakan merupakan hak merek pemohon.

Setelah pengusaha mendapatkan NPPBKC dan mempunyai merek dagangnya sendiri, untuk mengeluarkan produksinya dari pabrik, pengusaha wajib melekatkan produk hasil tembakau dengan pita cukai. Untuk penyediaan dan pemesanan pita cukai diatur dalam Peraturan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor P-31/BC/2007 tentang Penyediaan dan Pemesanan Pita Cukai Hasil Tembakau tanggal 8 Nopember 2007 dan dilengkapi dengan Surat Edaran Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor SE-26/BC/2007 tentang Pelayanan dan Penyediaan Pita Cukai Pada Bulan Januari 2008 tanggal 28 Desember 2007. Pengusaha yang dalam hal ini adalah pengusaha pabrik atau importir hasil tembakau atau kuasanya wajib mengajukan Permohonan Penyediaan Pita Cukai (P3C) yang merupakan dokumen yang digunakan pengusaha untuk mengajukan permohonan penyediaan pita cukai sebelum pengajuan CK-1. Dokumen Cukai CK-1 adalah dokumen pemesanan pita cukai hasil tembakau.

Pita cukai hasil tembakau disediakan oleh dua pihak yaitu Kantor Pusat Direktorat Jenderal Bea dan Cukai dan Kantor Pelayanan Utama dan Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai yang mengawasi pabrik atau tempat usaha importir hasil tembakau. Pembagian penyediaan pita cukai hasil tembakau untuk pengusaha pabrik:

1. Dengan total produksi semua jenis hasil tembakau dalam 1 (satu) tahun takwim sebelumnya lebih dari 100.000.000 batang dan/atau gram, disediakan oleh kantor pusat.
2. Dengan total produksi semua jenis hasil tembakau dalam 1 (satu) tahun takwim sebelumnya sampai dengan 100.000.000 batang dan/atau gram, disediakan di kantor pelayanan.

Kantor pusat dan kantor pelayanan dalam menyediakan pita cukai berdasarkan pada P3C yang diajukan oleh pemohon. Untuk memesan atau mendapatkan pita cukai, pengusaha mengajukan pemesanan pita cukai dengan menggunakan dokumen pemesanan pita cukai (CK-1) kepada kepala kantor. Pengajuan CK-1 oleh pengusaha harus dilengkapi dengan syarat-syarat antara lain:

1. Nama pengusaha atau kuasanya yang berhak menandatangani CK-1;
2. Nama dan alamat pengusaha;
3. NPPBKC;
4. Merek, HJE, dan tarif cukai dari jenis hasil tembakau yang dipesankan pita cukainya;
5. Isi per kemasan hasil tembakau;
6. Jumlah lembar dan seri pita cukai yang dipesan; dan
7. Kebenaran perhitungan dan jumlah cukai, PPN, dan PNBK.

Pelunasan cukai pada hasil tembakau ditandai dengan pelekatan pita cukai yang harus memenuhi tatacara dan prosedur pemesanan dan pelekatan pita cukai seperti yang diatur dalam Bab 3 Pasal 7 ayat (3). Peraturan Menteri Keuangan Nomor 136/PMK.04/2007 tentang Bentuk Fisik dan/atau Spesifikasi Desain Pita Cukai Hasil Tembakau dan Minuman Mengandung Etil Alkohol Asal Impor tanggal 8 Nopember 2007 menyatakan pada setiap keping pita cukai hasil tembakau memuat 3 unsur yaitu Harga Jual Eceran, Tarif Cukai, dan Tahun

Anggaran. Peraturan Menteri Keuangan tersebut diperjelas dengan adanya Peraturan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor P-32/BC/2007 tentang Desain Pita Cukai Hasil Tembakau dan Minuman Mengandung Etil Alkohol Asal Impor tanggal 15 Nopember 2007. Pita Cukai hasil tembakau disediakan berbentuk lembaran dalam tiga seri seperti dalam tabel III. Berikut ini.

TABEL III.5
Pembeda Seri Pita Cukai Hasil Tembakau

Pembeda	Seri I	Seri II	Seri III
Jumlah tiap lembar pita cukai hasil tembakau	120 keping	56 keping	150 keping
Ukuran setiap keping pita cukai hasil tembakau	0,8cm x 11,4 cm	1,3 cm x 17,5cm	1,9 cm x 4,5 cm
Ukuran foil hologram	0,5 cm x 1,2 cm	0,5 cm x 1,7 cm	0,5 cm x 2,3 cm
	Memuat lambang Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, teks BC, dan teks RI		

Sumber: Peraturan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor P-32/BC/2007

Desain setiap keping pita cukai seri I, II, dan III paling tidak memuat:

1. Lambang negara Republik Indonesia;
2. Lambang Direktorat Jenderal Bea dan Cukai;
3. Tarif cukai advalorum dan/atau tarif spesifik;
4. Angka tahun anggaran;
5. Harga jual eceran;
6. Teks “REPUBLIK” atau teks “INDONESIA”; dan
7. Teks “CUKAI TEMBAKAU”

Untuk memudahkan administrasi, penyimpanan, dan pendistribusian serta untuk melaksanakan pasal 2 ayat (3) dan pasal 3 ayat (3) PMK No. 136/PMK.04/2007, pita cukai hasil tembakau disediakan dalam beberapa warna. Sesuai dengan Peraturan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor P-32/BC/2007 warna pita cukai hasil tembakau dibedakan menjadi:

1. Warna biru dominan dan warna merah, digunakan untuk hasil tembakau dari jenis Sigaret Kretek Mesin (SKM), Sigaret Putih Mesin (SPM), Sigaret Kretek Tangan (SKT), Sigaret Kretek Tangan Filter (SKTF), dan Tembakau Iris (TIS), yang diproduksi oleh Pengusaha Pabrik Golongan I;
2. Warna hijau dominan dan warna kuning, digunakan untuk hasil tembakau dari jenis SKM, SPM, SKT, SKTF, dan TIS yang diproduksi oleh Pengusaha Pabrik Golongan II;
3. Warna ungu dominan dan warna hijau, digunakan untuk hasil tembakau dari jenis:
 - a. SKM, SPM, SKT, SKTF, dan TIS yang diproduksi oleh Pengusaha Pabrik Golongan III,
 - b. Sigaret Kelembak Menyan (KLM), Rokok Daun atau Klobot (KLB), Sigaret Putih Tangan (SPT), Cerutu (CRT), dan Hasil Pengolahan Tembakau Lainnya (HPTL);
4. Warna merah dominan dan warna hijau, digunakan untuk hasil tembakau buatan luar negeri yang diimpor.

Besarnya tarif cukai ditentukan dari dua macam tarif yaitu tarif ad valorum dan tarif spesifik. Tarif ad valorum adalah besarnya pajak yang akan dipungut ditentukan berdasarkan persentase tertentu dari nilai produk atau harga. Harga yang ditetapkan sebagai dasar penghitungan besarnya cukai dinamakan dengan Harga Jual Eceran (HJE). Sedangkan tarif spesifik adalah besarnya pajak yang diterapkan untuk tiap unit produk atau harga satuan atas suatu barang. Tarif ad valorum, tarif spesifik, dan harga jual eceran ditentukan berdasarkan jenis hasil tembakau dan golongan pengusaha pabrik.

BAB IV
KEBIJAKAN PERUBAHAN
PENETAPAN TARIF CUKAI HASIL TEMBAKAU
DALAM RANGKA PEMENUHAN FUNGSI REGULEREND
(Peraturan Menteri Keuangan Nomor 134/PMK.04/2007)

A. Dasar Pemikiran Pemerintah Dalam Penetapan Tarif Cukai Hasil Tembakau PMK Nomor 134/PMK.04/2007

Proses perumusan masalah dalam usahanya untuk menetapkan suatu kebijakan merupakan suatu tahap yang paling penting sebagai suatu usaha yang dilakukan untuk mengemukakan lagi masalah dengan berbagai cara atau merumuskan kembali, menjelaskan apakah hal itu penting atau tidak dan menunjukkan cara kearah suatu penyelesaian. Menurut Moekijat, perumusan masalah merupakan suatu tahap untuk memisahkan masalah dan persoalan untuk dicari tujuan-tujuan apa yang ingin dicapai (Moekijat, 63). Proses perumusan kebijakan merupakan salah satu faktor penentu keberhasilan suatu kebijakan. Kebijakan dapat menjadi aturan yang hidup dan diterima masyarakat tergantung pada kemampuan untuk menampung aspirasi masyarakat melalui proses perumusan yang demokratis dan partisipatif (Abidin, 163). Dari penjelasan tersebut dapat dianalogikan bahwa setiap kebijakan yang telah atau akan ditetapkan oleh pemerintah pastilah ada dasar pemikiran atau justifikasi dan tujuan yang mendasarinya.

Sistem tarif cukai hasil tembakau yang berlaku di Indonesia mengenal pembedaan berdasarkan jenis hasil tembakau dan stratifikasi pabrik hasil tembakau yang digolongkan berdasarkan jumlah produksi. Pembedaan tersebut bertujuan untuk menciptakan rasa adil pada kalangan industri. Pada PMK 134/PMK.04/2008, hal-hal yang dijadikan dasar pemikiran pemerintah dalam penetapan kebijakannya antara lain:

1. Kebijakan jangka panjang pemerintah dengan perubahan tarif cukai dari tarif advalorum dan tarif spesifik ke tarif cukai spesifik

Pada PMK 118/PMK.04/2006 pertama kali dikenalkan penggunaan tarif spesifik untuk industri hasil tembakau dan menggunakan tarif gabungan. Hingga saat ini penghitungan tarif cukai terhadap Industri Hasil Tembakau masih menggunakan dua komponen yaitu tarif advalorum dan tarif spesifik. Upaya yang dilakukan oleh pemerintah dengan menurunkan tarif advalorum dan menaikkan tarif spesifik melalui PMK 134 merupakan suatu langkah pengenalan akan isi *roadmap* yang hanya akan menggunakan tarif cukai spesifik secara murni tanpa adanya tarif advalorum seperti yang digunakan saat ini. Nazrudin Djoko dari BKF sependapat dengan hal tersebut.

“Memang, di PMK 134 itu fungsi yang lebih kentara ada fungsi regulierend karena nantinya akan mengarah ke tarif spesifik untuk menuju ke sana.” (Wawancara dengan Nazrudin Djoko, 6 Juni 2008).

Penggunaan tarif gabungan sebenarnya membutuhkan pengawasan dan kecermatan dari Direktorat Jenderal Bea dan Cukai selaku pelaksana kebijakan. Pemerintah masih harus menetapkan Harga Jual Eceran karena menggunakan tarif advalorum dan masih harus menyesuaikan tarif spesifik terhadap keadaan perekonomian yang berlangsung sekarang.

“Sebaiknya, mengenai HJE yang naik atau turun sebaiknya itu mekanisme pasar, jangan pemerintah yang selalu mengontrol agar sesuai. Maka itulah yang mendorong agar digunakan tarif spesifik. Karena kalau tidak pemerintah akan kesulitan mengontrol. Kalau menggunakan spesifik, pemerintah tidak usah menetapkan harga.” (Wawancara dengan Nazrudin Djoko, 6 Juni 2008).

Adanya berbagai masalah yang ditimbulkan dengan menggunakan tarif gabungan tersebut berusaha diatasi pemerintah dengan adanya keinginan untuk mengubah dan menggunakan 1 jenis tarif yaitu hanya tarif spesifik. Moehaimin

Moeftie sebagai Ketua Gaprindo juga melihat adanya keuntungan menggunakan jenis tarif spesifik sehingga setuju dengan usulan jangka panjang tersebut. Beliau menyatakan bahwa:

“Nantinya kita akan mengarah ke spesifik kan? Jika tarifnya spesifik, tiap golongan ada tarifnya, mau target berapa, mau naik berapa misalnya Rp 2 triliun, tinggal bagi aja, bagi jumlah produksi tambah rupiah sekian.” (wawancara dengan Moehaimin Moeftie, 16 Juni 2008).

Ketika pemerintah menetapkan peraturan baru untuk menggunakan *full specific*, tanggapan pelaku IHT beraneka ragam, mulai dari setuju, menolak, bahkan ada yang pasrah dengan penerapan kebijakan tentang cukai hasil tembakau.

“Sebetulnya sih dulu sebelum diterapkannya tarif spesifik kan full advalorum. Nah, dengan beralih ke spesifik itu tadinya pembebanan cukainya seperti itu tapi ketika pemerintah mengeluarkan peraturan PMK tersebut, kita tidak bisa melawan pemerintah, kita kan harus menjalankan keputusan pemerintah.” (wawancara Imam Rujono, 7 Juli 2008).

2. **Penetapan tarif cukai sejalan dengan disahkannya *roadmap* Industri Hasil Tembakau**

Dasar pemikiran kedua dari penetapan PMK 134/PMK.04/2007 adalah karena disahkannya *roadmap* industri hasil tembakau. Mulai dari tahun 2007-2020, segala hal yang berhubungan dengan kebijakan cukai hasil tembakau harus melihat dan menggunakan *roadmap* IHT sebagai titik tolaknya. Tak terkecuali PMK 134/PMK.04/2007 ini. Maka ketika disahkannya *roadmap* tersebut, dasar pemikiran yang ada di dalam PMK tersebut ikut bergeser mengikuti apa yang telah menjadi tujuan bersama di dalam *roadmap* IHT tersebut. Anggito Abimanyu, Kepala Badan Kebijakan Fiskal Departemen Keuangan, sependapat dengan hal tersebut.

“Keluarnya PMK tersebut merupakan salah satu dari *spirit* yang

terdapat pada peta jalan (*roadmap*) Industri Hasil Tembakau tahun 2007-2020.” (Abimanyu, edisi 399).

Hal serupa juga didukung oleh Warsono, Direktur Industri Minuman dan Tembakau Departemen Perindustrian.

“Saya tidak melihat bahwa pemberlakuan PMK 134 ini memberatkan kalangan IHT, mengingat pembuatan PMK tersebut mengacu pada *roadmap* IHT yang dalam penyusunannya melibatkan kalangan usaha..” (Warsono, edisi 399).

Pihak yang paling banyak disorot dengan keluar dan berlakunya PMK 134/PMK.04/2007 ada 2 pihak. Pihak yang pertama adalah Departemen Perindustrian dengan mensahkan *roadmap* Industri Hasil Tembakau untuk kepentingan pengembangan IHT dan mengatasi masalah yang ditimbulkan dari hasil tembakau. Pihak yang kedua adalah Departemen Keuangan (Direktorat Jenderal Bea dan Cukai) yang berhubungan langsung dengan masalah penetapan dan pelaksanaan cukai hasil tembakau. Dapat dikatakan bahwa kebijakan yang ada di PMK tersebut sebagian besar diilhami oleh keberadaan *roadmap* IHT tersebut. Pemberlakuan PMK 134/PMK.04/2007 menuai pro dan kontra baik di kalangan pelaku Industri Hasil Tembakau maupun di kalangan pemerhati lingkungan dan kesehatan.

Namun, bagi pihak Departemen Perindustrian, Warsono, menyatakan bahwa pemberlakuan PMK 134 tersebut tidak memberatkan kalangan Industri Hasil Tembakau karena pembuatan PMK tersebut mengacu pada *roadmap* IHT yang dalam penyusunannya melibatkan kalangan usaha (Warsono, edisi 399). Roadmap yang dibuat digunakan sebagai penunjuk arah perkembangan industri rokok untuk jangka pendek, menengah, dan panjang.

Seperti telah disebutkan sebelumnya, dasar pemikiran dari PMK 134 berasal dari *roadmap* IHT. Dasar-dasar pembentukan kebijakan tersebut diambil pemerintah dari instrumen-instrumen yang ada di dalam *roadmap* yang antara lain:

- Menampung lapangan pekerjaan
- Menghilangkan rokok ilegal dan pita palsu
- Memperkuat struktur industri dan kompetisi sehat
- Kebutuhan penerimaan negara yang pasti
- Mengarah kebijakan cukai sederhana
- Membatasi *entri* perusahaan baru
- Membatasi kadar nikotin

Dasar pemikiran yang dilandasi dari roadmap IHT di atas merupakan suatu dasar yang menggunakan pemikiran bahwa cukai tersebut dikenakan berdasarkan dari fungsi regulernya yaitu ingin mengatur pelaku IHT dengan menggunakan tarif konversi dan penggolongan yang baru agar pelaku IHT lebih tertib dan mematuhi peraturan yang berlaku tanpa menggunakan celah-celah yang ada untuk berbuat kecurangan.

3. **Menyederhanakan administrasi cukai**

Dalam rangka penyederhanaan sistem pengenaan tarif cukai atas barang kena cukai, penentuan tarif cukainya perlu disederhanakan. Penyeragaman dan penyederhanaan ini tidak terlepas dari ketentuan sebagaimana yang telah disepakati dalam salah satu prinsip yang dianut dalam undang-undang cukai yaitu prinsip kelayakan administrasi, yaitu bahwa dalam pelaksanaan pemungutan cukai, hendaknya diterapkan secara seragam dan sederhana, artinya pemungutan cukai diberlakukan diseluruh wilayah negara kesatuan Republik Indonesia, berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut hendaknya mudah dipahami oleh anggota masyarakat pada umumnya, khususnya masyarakat yang bergerak dibidang cukai dengan menerapkan sistem administrasi yang tidak berbelit-belit dan bertele-tele. Hal ini didukung oleh Noor Syaifudin yang mengatakan bahwa:

“...tapi dalam kaitannya dengan kebijakan itu juga karena adanya upaya simplikasi karena adanya cukai ilegal karena kita tahu untuk cukai hasil tembakau itu kan kompleks banget

apalagi banyak kategori seperti golongan I, II, dan III.”
(wawancara dengan Noor Syaifudin, 6 Juni 2008).

Hal senada juga disampaikan oleh Sunaryo dari Direktorat Jenderal Bea dan Cukai yang mengatakan bahwa:

“Terbentuknya tarif cukai pada PMK 134 adalah hasil dari konversi beban tarif cukai *advalorem* ke beban tarif cukai spesifik, hal ini didasarkan pada pertimbangan untuk simplifikasi tarif cukai sehingga memudahkan perhitungan cukai dan penyederhanaan administrasi di bidang cukai.” (wawancara dengan Sunaryo, Juli 2008).

Keinginan untuk melakukan penyederhanaan dalam sistem cukai juga disetujui oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai khususnya untuk Industri Hasil Tembakau. Sebenarnya, latar belakang penyederhanaan administrasi cukai tersebut tidak luput dari peranan *roadmap* Industri Hasil Tembakau yang dalam salah satu instrumennya menginginkan adanya kebijakan cukai yang sederhana. PMK 134/PMK.04/2007 berusaha untuk mewujudkan keinginan tersebut. Memang tidak dapat dilakukan hanya dengan mengeluarkan 1 kebijakan dan dalam jangka waktu yang singkat namun PMK 134/PMK.04/2007 merupakan suatu jalan penghubung untuk mewujudkan keinginan tersebut.

Dasar pemikiran ini tidak memosisikan penerimaan negara sebagai tujuan yang utama, namun dasar pemikirannya adalah untuk mencapai tujuan tertentu yaitu untuk melakukan penyederhanaan administrasi cukai. Karena bertujuan untuk tujuan tersebut, maka dasar pemikiran ini bila ditinjau dari fungsi pajak akan termasuk ke dalam fungsi *regulerend*. Apabila pemerintah mendahulukan fungsi *regulerend*, seperti menurut Anshari maka pemerintah harus mengorbankan atau tidak menganggap penting hasil pemungutan pajaknya (Anshari, 213).

Keinginan pemerintah untuk mengatur dimulai dari administrasi cukainya dengan cara menyederhanakannya. Penyederhanaan administrasi cukai dapat dilihat dari berbagai sisi. Salah satunya, keinginan penyederhanaan ini

sebenarnya sesuai dengan salah satu prinsip pemungutan pajak (cukai) yaitu *ease of administration*. Prinsip *ease of administration* mencakup satu hal yang dinamakan dengan *simplicity*. *Simplicity* dapat diartikan sebagai kesederhanaan dalam peraturan perpajakan dan administrasi perpajakan. Menurut Mustopadijaja, istilah kebijakan lazim digunakan dalam kaitannya dengan tindakan atau kegiatan pemerintah, serta perilaku negara pada umumnya. Kebijakan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan, sehingga kajian kebijakan pada hakekatnya kajian peraturan perundang-undangan (Mustopadijaja, 30). Berdasarkan pengertian di atas, apabila ingin melakukan perubahan-perubahan seperti ingin melakukan penyederhanaan, maka yang harus diperbaiki dan harus disederhanakan terlebih dahulu adalah dari kebijakannya.

Penyederhanaan yang dilakukan di PMK 134/PMK.04/2007 diharapkan akan mempermudah kerja dan pengawasan dari Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Selain itu bagi pengusaha hasil tembakaunya, dengan peraturan dan administrasi yang sederhana, pengusaha IHT akan lebih mudah dalam memahami hak dan kewajibannya.

4. Semakin banyaknya peredaran rokok ilegal

Mengedarkan rokok tanpa pita cukai, menggunakan pita cukai palsu, menggunakan pita cukai yang bukan haknya hingga memalsukan rokok beserta pita cukai adalah contoh kegiatan yang dilakukan oleh perusahaan rokok ilegal dalam menjalankan kegiatan ilegal yang semata-mata untuk meraih keuntungan dengan cara melanggar hukum. Berdasarkan wawancara dengan Permana Agung, beliau mendefinisikan rokok ilegal sebagai berikut:

“ilegal dalam konteks cukai adalah rokok-rokok yang tidak membayar cukai, dengan rokok yang tidak dilekati pita cukai dimasukkan dari luar negeri tidak bayar cukai, diproduksi di dalam negeri tidak bayar cukai, itu yang namanya ilegal.”
(wawancara dengan Permana Agung, 9 Juli 2008).

Semakin lama, keberadaan rokok ilegal ini semakin banyak. Terbukti dengan adanya operasi yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai

yang menemukan 38 pabrik yang menjalankan usahanya dengan cara ilegal di sentra industri rokok di Pulau Jawa pada tahun 2007 (“Pembinaan Kepada IHT”). Pada bulan Agustus 2008, ketika dilakukan operasi pabrik rokok yang melakukan praktek ilegal, jumlah pabrik yang melakukan praktek ilegal bertambah banyak. Terbukti dengan ditutupnya 1.204 pabrik rokok karena tidak mengantongi izin Nomor Pokok Pengusaha Barang Kena Cukai (NPPBKC) (“Pabrik Rokok Dihentikan”). Imam Rujono menjelaskan bahwa:

“Sekarang masalahnya di Indonesia ini banyak beredar rokok ilegal. Itu tentunya sangat mempengaruhi untuk pabrikan-pabrikan, terutama pabrik-pabrik golongan kecil itu sulit untuk bersaing dengan rokok-rokok ilegal...” (wawancara dengan Imam Rujono, 7 Juli 2008).

Timbulnya PMK 134/PMK.04/2007 didasari dari banyaknya kejadian-kejadian mengenai pabrik dan praktek ilegal, terlebih yang dikarenakan golongan Sigaret Kretek Tangan Filter (SKTF) dan Sigaret Kretek Mesin (SKM). Dalam PMK 134/PMK.04/2007, ketentuan tarif cukai dan Harga Jual Eceran hasil tembakau jenis SKTF disamakan dengan SKM. Seperti halnya yang disampaikan oleh Nazrudin Djoko.

“Ada pendapat kalo PMK 134 ini bisa mengurangi rokok ilegal, ya! Kalau di PMK 1314 yang banyak rokok ilegal itu kan di SKTF maka golongannya dijadikan satu. SKTF itu kan tarifnya kan dibawah SKM. Sebenarnya dibuat filter atau tanga itu hampir sama, makanya sulit untuk dibedakan kalau dilapangan. Makanya golongannya dijadikan 1 saja.” (wawancara dengan Nazrudin Djoko, 6 Juni 2008).

Kebijakan ini juga salah satu respon dari usulan asosiasi dan institusi terkait seperti Departemen Perindustrian.

Sebenarnya dalam Undang-Undang Cukai, jenis “Sigaret Kretek Tangan Filter” itu masih kategori “*cluster*” Sigaret Kretek Tangan. Hal ini karena proses pembuatan hasil tembakau tersebut dari mulai pelinting, pengemasan, hingga

pelekatan pita cukai secara keseluruhan menggunakan tangan. Dalam pengembangannya terdapat pabrik yang melakukan inovasi dengan menambahkan filter sehingga dari tampilan fisik sekilas tidak ada perbedaan antara hasil tembakau jenis SKTF dan SKM. Para praktisi rokok berpendapat secara rasa, sebenarnya hasil tembakau jenis SKTF kurang sempurna jika dibandingkan dengan SKT atau SKM untuk bahan baku yang sama. Karena antara isi dengan filter yang dipasangkan secara manual terdapat rongga udara yang berpotensi mengurangi *taste*. Namun pendapat ini terbantahkan ketika pabrik yang memproduksi hasil tembakau SKTF makin banyak.

Dengan adanya kemiripan fisik hasil tembakau jenis SKTF dengan SKM telah dimanfaatkan untuk melakukan pelekatan pita cukai yang bukan peruntukannya yaitu pita cukai jenis SKT atau SKTF dilekatkan pada hasil tembakau jenis SKM. Situasi ini sangat mengganggu pasar hasil tembakau karena dengan perbedaan tarif cukai dan HJE yang signifikan, jenis SKTF ilegal dijual dengan harga yang sangat murah sehingga memukul pasar hasil tembakau jenis SKM legal. Untuk mendeskripsikan hal tersebut, berikut adalah kalkulasinya.

TABEL IV.1
Kalkulasi Perbandingan Pungutan Negara Antara SKTF dan SKM
(Berdasarkan PMK 118/PMK.04/2006)

Variabel	SKTF (Gol IIIA)	SKM (Gol III)	Selisih
Harga Minimum	Rp 380,-	Rp 440,-	15,8%
Tarif cukai	8 %	26 %	225%
PPN	8,4	8,4	0%
Jumlah		240,8%	

Sumber: Warta Bea Cukai, Ed. Februari 2008

Kondisi yang digunakan pada kalkulasi di atas didasarkan pada kesamaan bahan baku, distributor, biaya produksi, dan belum termasuk tarif spesifiknya.

Kalkulasi yang digunakan adalah menggunakan HJE minimum dan tarif dari Golongan III jenis SKM dan golongan IIIA SKT atau SKTF yang didasarkan pada PMK 118/PMK.04/2006. Pengambilan golongan tersebut sebagai contoh kalkulasi dikarenakan golongan tersebut merupakan golongan yang jumlah produksinya paling sedikit diantara golongan lainnya dan yang dapat disebut sebagai produksi rumahan sehingga dianggap besar kemungkinan apabila terjadi praktek ilegal. Jika jenis SKM ilegal dilekati pita cukai jenis SKTF dengan asumsi menggunakan pita cukai dengan harga minimum Rp 380,00 per batang dan tarif cukai golongan IIIA adalah 8%, PPN pengusaha yang bersangkutan mendapat keuntungan 240% jika dibandingkan dengan melekati pita cukai jenis SKM. Padahal kalkulasi di atas menggunakan HJE terendah dalam golongan IIIA. Maka, betapa menguntungkannya jika HJE dan tarif cukainya jenis SKTF adalah golongan IIIB. Keuntungan inilah yang diharapkan para pelaku praktek ilegal atas hasil tembakau.

Dengan banyaknya praktek ilegal yang terjadi antara jenis hasil tembakau SKTF dan SKM maka ada langkah regulasi yang diambil untuk menghentikan praktek ilegal tersebut yang ketentuannya tertuang dan diatur dalam PMK 134/PMK.04/2007. Untuk menekan peredaran hasil rokok ilegal, kebijakan yang dapat ditempuh melalui kebijakan administratif ataupun bersifat pengawasan. Seperti yang dinyatakan oleh Imam Rujono.

“Sebetulnya kuncinya itu harus ada penegakan hukum secara tegas dan keras yang terus menerus. Kalau dengan keluarnya PMK tersebut tapi hukum nggak tegas dan tidak diatur betul-betul ya percuma jadi harus ada kerjasama antara Bea Cukai dan kepolisian. Itu harus ada kerjasama dan harus ditindak keras jangan nanti ditindak tapi nanti didiamkan lagi bisa repot itu jadi harus terus menerus. Penindakan itu malah hal yang lebih penting menurut saya.” (wawancara dengan Imam Rujono, 7 Juli 2008).

Untuk kebijakan administratif dengan dikeluarkannya PMK 134/PMK.04/2007 sebenarnya sangat membantu mencegah kecenderungan pembelian pita cukai

untuk dijual kembali ke pabrik lainnya, khususnya untuk pita cukai hasil tembakau jenis SKTF. Sedangkan untuk level pengawasan, pengawasan harus diperketat oleh Kantor Pelayanan dan Pengawasan Bea dan Cukai (“Mengintensifikan”).

5. Melindungi industri dalam negeri

Cukai dikenakan terhadap suatu barang karena adanya karakteristik tertentu. Berdasarkan karakteristik *discrimination in intent*, tujuan penetapan pajak memiliki maksud yang berbeda-beda, dimana cukai dipungut bukan semata-mata untuk dijadikan sebagai sumber penerimaan negara tetapi untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Sama halnya dengan penetapan PMK 134/PMK.04/2007, salah satu dasar pemikirannya dalam mencapai tujuan tertentu adalah untuk melindungi industri dalam negeri. PMK 134/PMK.04/2007 yang mulai diberlakukan pada 1 Januari 2008 dengan besaran kenaikan tarif cukai spesifik dari semua jenis Sigaret Kretek Mesin (SKM), Sigaret Kretek Tangan (SKT), dan Sigaret Kretek Putih Mesin (SKPM) sebesar Rp 35,- untuk setiap batangnya, kecuali untuk SKT golongan III, pemerintah menerapkan cukai spesifiknya sebesar Rp 30,- dengan tarif advalorum yang masih progresif.

Usaha pemerintah untuk melindungi industri dalam negeri pada dasarnya karena semakin banyaknya rokok impor yang masuk ke Indonesia yang dijual dengan harga yang lebih murah sehingga mematikan sebagian pasar industri dalam negeri karena kalah bersaing. Sunaryo, menyatakan bahwa:

“Dalam menetapkan tarif cukai hasil tembakau sebagaimana tercantum dalam PMK 134, salah satu dasar pemikirannya yaitu melindungi industri dalam negeri.” (wawancara dengan Sunaryo, Juli 2008).

Usaha pemerintah untuk melindungi industri dalam negeri dilakukan dengan membuat kebijakan dalam PMK 134/PMK.04/2007 dimana pemerintah menurunkan tarif advalorum yang masih progresif. Pengusaha IHT golongan II tarif cukai advalorumnya turun menjadi 10 hingga 36 persen dari HJE sebelumnya 16-36 persen. Untuk IHT golongan III tarif advalorumnya turun dari 8% hingga

26% menjadi 0% hingga 22%. Dengan adanya kenaikan tarif cukai spesifik tersebut, pemerintah memberikan kesempatan kepada pengusaha IHT golongan II dan III jenis SKM, SKT, SPM untuk menurunkan HJE maksimal sebesar 15% dari HJE yang masih berlaku dan besarnya HJE yang diturunkan tidak lebih rendah dari HJE minimum pada golongannya. Pengajuan penurunan HJE tersebut dilakukan pengusaha kepada Kepala Kantor Pelayanan dan Pengawasan Bea dan Cukai daerah hanya satu kali dan hanya dapat dilakukan pada bulan Januari tahun 2008. Hal ini terdapat dalam pasal 5 ayat (3) huruf a, b, c, dan d. Pengusaha pabrik golongan II dan golongan III hasil tembakau jenis SKM, SPM, dan SKT yang mengajukan permohonan penurunan HJE dengan dilampiri dokumen CK-21A, akan ditetapkan penurunan HJE sesuai dengan ketentuan yang berlaku oleh kepala kantor Pelayanan Utama dan Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai.

HJE baru selanjutnya diatur dalam Surat Edaran Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor SE-22/BC/2007 merupakan HJE per kemasan yang dikali 85% dan dibulatkan ke atas dalam kelipatan Rp 25,00. Ilustrasi penghitungan penurunan HJE untuk melindungi industri dalam negeri yaitu:

- a. Jika pengusaha rokok jenis SKM golongan II yang menghasilkan rokok dalam kemasan 12 batang dengan tarif cukai 36% (PMK Nomor 118/PMK.04/2006), maka penghitungannya dilakukan dengan mengalikan HJE yang berlaku saat ini dengan 85%. Misalnya HJE saat ini adalah Rp 8.900,00. Maka penghitungannya menjadi $Rp\ 8.900,00 \times 85\% = Rp\ 7.565,$ yang setelah dibulatkan Rp 25,00 menjadi Rp 7.575,00. Sehingga penetapan HJEnya sesuai dengan PMK yang baru adalah sebesar Rp 7.575,00 per kemasan dengan tarif cukai sebesar 35%.
- b. Merek "J" jenis SKT isi 12 batang merupakan produk Pengusaha Pabrik golongan IIIA (sekarang menjadi golongan III), dengan tarif cukai 8%. Penetapan HJE sebagai berikut:
HJE yang berlaku saat ini adalah Rp 4.650,00. HJE baru = $Rp\ 4.650,00 \times 85\% = Rp\ 3.953,00$ dibulatkan per kemasan menjadi Rp 3.975,00. Penetapan HJEnya adalah Rp 3.975,00 per kemasan dengan tarif cukai 0%.

Usaha pemerintah untuk melindungi industri dalam negeri tidak hanya sampai di situ. Bila golongan II dan III dapat meminta penurunan HJE, pada pasal 5 ayat (3) huruf e, dinyatakan bahwa importir dilarang untuk menurunkan HJE yang masih berlaku atas merek hasil tembakau yang dimilikinya. Hal ini juga berlaku bagi SKT. Jenis SKT sebagaimana didefinisikan sebagai hasil tembakau yang dalam pembuatannya dari mulai pelinting-an pengemasan sampai dengan peletakan pita cukainya semuanya dilakukan dengan tangan. Dari pengertian tersebut, yang harus digarisbawahi adalah mekanisme pengerjaannya bukan pada jenisnya saja. Kemudian untuk tarif cukai dan HJE SKT impor disamakan dengan SKM. Ini juga dilakukan untuk melindungi industri dalam negeri karena dalam hal SKT yang diproduksi di luar negeri, misi dasar pemberian tarif cukai dan HJE jenis SKT yang rendah tidak mengenai sasaran karena tidak dibuat oleh pekerja yang ada di Indonesia.

Dengan adanya kebijakan yang dapat menurunkan HJE untuk industri dalam negeri, diharapkan keberadaan industri dalam negeri dapat bersaing dengan hasil tembakau impor karena dilihat dari segi harga, ada kemungkinan setelah penurunan HJE tersebut, harga jual rokok dalam negeri akan lebih rendah dari rokok impor. Kebijakan tarif yang ada di PMK 134 ini dilakukan untuk melindungi pengusaha BKC kecil supaya dapat bersaing dan berkembang secara wajar. Dasar pemikiran ini menjadi dasar yang ada di PMK 134/PMK.04/2007 dimana PMK ini menjadi sebuah alat transisi ke peraturan yang baru nanti lebih baik.

“Kita tidak terlalu berani untuk membuat kebijakan yang terlalu revolusioner, masalahnya harus bertahap. Kalau langsung dibuat begitu golongan III akan teriak karena akan bersaing secara langsung dengan golongan I. maka kita buatnya secara bertahap. Tapi kalau dari segi kesehatan ya maunya langsung dinaikkan. Karena rokok itu kecanduan. Sama seperti Penerimaan APBN yang udah kecanduan dengan sektor cukai rokok.” (wawancara dengan Nazrudin Djoko, 6 Juni 2008).

6. Mendekatkan Harga Jual Eceran dengan Harga Transaksi Pasar

Harga jual eceran yang terdapat di dalam PMK 134/PMK.04/2007 merupakan harga jual eceran minimum yang telah ditetapkan oleh Menteri Keuangan. Harga jual eceran minimum ini merupakan batasan yang harus diambil pengusaha IHT apabila ingin menjual produknya di pasaran. Pada kenyataannya, ada satu lagi harga jual eceran yang dipergunakan yaitu harga jual eceran yang ditetapkan. Dalam hal ini ditetapkan oleh Menteri Keuangan melalui Bea dan Cukai. Dalam prosesnya, pengusaha Industri Hasil Tembakau dapat mengajukan harga jual eceran yang diinginkan di atas HJE minimum. Apabila pengusaha IHT meminta HJEnya di atas HJE minimum dan ditetapkan oleh menteri keuangan, maka pengusaha IHT tersebut sudah tidak boleh lagi mengajukan permohonan penurunan HJE di bawah HJE minimum. Hal ini seperti disampaikan oleh Nazrudin Djoko dari Badan Kebijakan Fiskal yang merupakan salah satu dari penyusun PMK 134/PMK.04/2007 tersebut.

“Tapi itu HJE yang paling minimum yang ... yang lainnya bolehlah kamu ada di atas itu misalnya di sini saya tetapkan 3000, kamu mau menetapkan 5000 terserah, 7000 juga terserah, nanti ditetapkan sama menteri keuangan 3000. Ini kan ada Sampoerna misalnya udah nggak 3000 lagi tapi udah 4000, maka ditetapkan sama menteri keuangan 4000, maka nantinya Sampoerna udah nggak boleh lagi ada di bawah 3000.”
(wawancara dengan Nazrudin Djoko, 6 Juni 2008).

Rentang harga tersebut berkisar antara 10% sampai dengan 50%. Akibat perkembangan HJE yang tingkat persentase melebihi tingkat inflasi setiap tahunnya, HTP telah jauh lebih rendah dari HJE yang berlaku. Contohnya adalah untuk salah satu merek dari produksi PT XYZ, HJE yang tercantum pada pita cukai adalah Rp 9.900,00. Produk dengan merek tersebut dapat sampai pada tangan konsumen dengan harga Rp 8.000,00 sampai dengan Rp 8.500,00. Perbedaan harga transaksi pasar dengan harga pita cukai juga diikuti rentang beban cukai yang sangat tinggi dengan tarif cukai berkisar antara 4% sampai dengan 40%. Hal tersebut menjadi masalah karena untuk cukai yang menjadi

dasar penghitungan cukai adalah harga jual eceran. Sehingga, apabila masyarakat membeli rokok PT XYZ dengan dasar penghitungan cukai adalah Rp 9.900 namun ternyata masyarakat membeli dengan harga yang jauh lebih murah. Hal tersebut mengganggu mekanisme pasar dan tidak menguntungkan dari segi produsen.

Harga Jual Eceran minimum menurut PMK 134/PMK.04/2007 adalah Harga Jual Eceran serendah-rendahnya atas masing-masing jenis hasil tembakau produksi golongan pengusaha pabrik tertentu yang ditetapkan menteri. Sedangkan pengertian dari Harga Transaksi Pasar (HTP) adalah besaran harga transaksi penjualan yang terjadi pada tingkat konsumen akhir. Saat ini keadaan yang berkembang adalah posisi HJE yang jauh melampaui HTP. Hal senada juga disampaikan oleh Nazrudin Djoko.

“Sekarang ini kebanyakan jualnya di bawah HJE nya. Itu juga bisa dibilang kalau mereka secara tidak langsung menggunakan subsidi dengan membayar lebih kepada negara.” (wawancara dengan Nazrudin Djoko, 6 Juni 2008).

Hal ini sangat terasa akibatnya bagi golongan II dan III karena produksi dan pasar yang tidak terlalu besar bila dibandingkan dengan pengusaha golongan I. HJE yang lebih tinggi dibandingkan dengan HTP menyebabkan pengusaha harus menaikkan harga jual ke pasaran karena penghitungan cukainya di dasarkan dari HJE yang telah ditetapkan. Kondisi ini menyebabkan keuntungan yang diperoleh pengusaha menjadi semakin tipis bahkan hilang.

Berdasarkan pada masalah *gap* yang terjadi antara HJE dengan HTP, PMK 134/PMK.04/2007 ingin untuk mengatasi masalah tersebut. Caranya dengan mengajukan permohonan penurunan HJE sebesar 15%. Dengan mengajukan permohonan penurunan HJE tersebut, dapat dijadikan salah satu upaya untuk mendekatkan HJE dengan harga pasar. Moehaimin Moefitje berpendapat bahwa:

“Yang diusahakan mereka itu beberapa tahun terakhir ini yang terjadi adalah ini sejak tahun 2003 jadi hampir 5 tahun, itu harga jual pabrik lebih rendah daripada harga banderolnya. Jadi begini, teorinya kalau harga banderol Rp 10.000,00 itu harga

jual eceran dari pabrik kepada pengecer semestinya 90% dari Rp 10.000,00 jadi Rp 9.000,00. Kenapa begitu, karena yang 10% tadi untuk keuntungan pengecer tapi yang sekarang terjadi adalah itu jauh di bawah itu jadi 80% rata-rata bahkan ada yang 60% atau 70% pokoknya di bawah rata-rata. Dengan status quo seperti sekarang ini, merupakan suatu kesempatan untuk pabrikan berusaha untuk mencoba menyesuaikan harga.” (wawancara dengan Moehaimin Moefitje, 16 Juni 2008).

7. Menjaga iklim usaha yang kondusif di kalangan IHT

Suatu peraturan ataupun kebijakan dibuat dengan landasan untuk mengatasi masalah-masalah yang timbul di dalam masyarakat. Menurut Anderson, kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan (Anderson, 4). Aktor yang dimaksud adalah pemerintah. Pada tahap penyusunan agenda kebijakan, beberapa masalah dipilih untuk dirumuskan oleh para perumus kebijakan dalam suatu agenda publik. Kebijakan yang dibuat dan baru ditetapkan dapat dikatakan sebagai suatu kebijakan yang dikeluarkan untuk menyempurnakan kebijakan terdahulunya.

Sama halnya dengan PMK 134/PMK.04/2007, kebijakan tersebut berusaha untuk menyempurnakan peraturan sebelumnya dan menyesuaikan dengan perekonomian Indonesia saat ini. Menjaga iklim usaha yang mendukung bagi pengusaha IHT seperti memberikan pagar pengaman bagi mereka sehingga mereka merasakan aman apabila berada di dalam pasar Indonesia. Menciptakan iklim yang kondusif dapat dilakukan dengan menjaga harga yang stabil di dalam pasar sehingga terdapat kepastian. Timbulnya rokok ilegal seperti merusak iklim perdagangan pengusaha IHT karena rokok ilegal ini seperti merusak harga pasaran rokok. Seperti yang diungkapkan oleh Imam Rujono.

“Rokok ilegal itu mempengaruhi pabrikan terutama pabrikan kecil karena pabrik rokok kecil sulit untuk bersaing dengan rokok-rokok ilegal karena harga rokok ilegal bisa dijual dengan harga yang lebih murah dari rokok yang dikeluarkan oleh

golongan III dan itu bisa merusak pasaran.” (wawancara dengan Imam Rujono, 7 Juli 2008).

Peraturan yang jelas dan sesuai dengan keadaan perekonomian di Indonesia akan menimbulkan suatu keadaan atau iklim usaha yang sesuai bagi para pengusaha industrinya. Hal tersebut juga dapat disamakan dengan keadaan Industri Hasil Tembakau. Di kalangan IHT, peraturan-peraturan yang berhubungan dengan hasil tembakau diharapkan merupakan peraturan yang jelas, transparan, dan pelaksanaannya tegas dan tidak “kendor” di waktu-waktu tertentu. Salah satu langkah pemerintah untuk menjaga iklim usaha yang kondusif bagi IHT adalah dengan melakukan perubahan tarif yang dilakukan secara perlahan-lahan yang tidak mengagetkan kalangan pengusaha IHT dari segi tarif dengan melakukan konversi tarif cukai. Menetapkan suatu kebijakan seperti dalam hal penetapan tarif cukai untuk golongan III IHT tidak bisa dilakukan secara mendadak karena akan berdampak buruk pada industri maupun perekonomiannya. Nazrudin Djoko dari Badan Kebijakan Fiskal sependapat dengan hal tersebut.

“Yah kalau dilihat, kita tidak terlalu berani untuk membuat kebijakan yang terlalu revolusioner, masalahnya harus bertahap. Kalau langsung dibuat begitu golongan III akan teriak karena akan bersaing secara langsung dengan golongan I. Maka kita buatnya secara bertahap. Tapi kalau dari segi kesehatan ya maunya langsung dinaikkan. Karena rokok itu kecanduan. Sama seperti Penerimaan APBN yang udah kecanduan dengan sektor cukai rokok.” (wawancara nazrudin Djoko dan Noor Syaifudin, 6 Juni 2008).

Penentuan tarif cukai hendaknya memang diikuti dengan perlindungan terhadap pengusaha golongan kecil agar industri hasil tembakau golongan kecil dapat berkembang dan bersaing dengan industri hasil tembakau golongan besar sehingga dengan penentuan tarif yang benar dan tepat dapat diciptakan persaingan yang sehat antar golongan pabrik yang ada. Usaha pemerintah untuk melindungi industri dalam negeri juga dapat dilihat dari penetapan tarif cukai dan HJE untuk

Sigaret Kretek Tangan (SKT) yang lebih rendah dari tarif cukai untuk Sigaret Kretek Mesin (SKM). Tarif cukai SKT mulai dari 0%-18%, HJE mulai dari Rp 234 ,- sampai Rp 520,- sedangkan untuk SKM 22%-36%, HJE mulai dari Rp 374,- sampai Rp 600,-. Kebijakan ketentuan tarif cukai dan HJE yang rendah untuk hasil tembakau yang dibuat dengan tangan adalah manifestasi kebijakan perlindungan terhadap tenaga kerja di sektor tembakau. Jenis SKT sebagaimana didefinisikan sebagai hasil tembakau yang dalam pembuatannya dari mulai pelintingian pengemasan sampai dengan peletakan pita cukainya semuanya dilakukan dengan tangan.

Langkah lainnya yang diciptakan untuk menjaga iklim usaha IHT adalah dengan adanya kebijakan yang memperbolehkan pengusaha IHT untuk menurunkan tarif HJE maksimal 15% untuk mengurangi disparitas harga. Untuk menjaga iklim kondusif bagi para pengusaha IHT, dilakukan perlakuan khusus bagi para pelaku CRT, KLM, KLB, dan HPTL. Jenis hasil tembakau tersebut untuk saat ini belum dikenakan tarif spesifik karena alasan bahwa jenis golongan tersebut jumlah penerimaan dan jumlah produksinya tidak terlalu signifikan sehingga untuk saat ini belum dikenakan tarif spesifik.

“Penaan tarif cukai spesifik baru dikenakan terhadap jenis hasil tembakau SKM, SKT, SKTF dan SPM didasari bahwa 4 (empat) jenis hasil tembakau tersebut merupakan penyumbang cukai yang paling dominan, namun demikian bukan tidak mungkin jika dikemudian hari terhadap jenis-jenis yang lainnya akan dikenakan tarif cukai spesifik.” (wawancara dengan Sunaryo, Juli 2008).

Apabila jenis golongan tersebut tidak dikenakan tarif spesifik, maka ada kemungkinan harganya masih dapat bersaing di pangsa internasional. Contohnya adalah jenis hasil tembakau cerutu yang mayoritas produknya untuk diekspor.

“Perlakuan berbeda untuk CRT, TIS dan lainnya itu karena penerimaannya itu tidak terlalu signifikan, kalau dilihat hasil tembakau yang lain, seperti, SKT, SKM, SPM, itupun yang paling dominan adalah dari golongan I. Penerimaan cukai di

Indonesia itu kan 99% dari industri hasil tembakau yang lainnya dari MMEA. Industri tembakau itu sendiri yang paling dominan adalah SKM, jadi yang lainnya tidak terlalu signifikan terhadap penerimaan negara dan produksinya tidak terlalu banyak. Karena jumlahnya yang sedikit itu maka harus ada perlakuan tertentu.” (wawancara dengan Nazrudin Djoko, 6 Juni 2008).

8. Kebijakan jangka panjang Pemerintah untuk beralih ke fungsi regulerend (wawancara dengan Noor Syaifudin, 6 Juni 2008).

Dilihat dari pengertian cukai, cukai menurut Sommerfeld adalah pajak yang dikenakan atas barang dan/atau kegiatan tertentu. Pengertian cukai berdasarkan UU Cukai Pasal 1 ayat 1 adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan dalam UU Cukai. Fungsi yang dikedepankan oleh cukai juga berbeda dengan pajak-pajak yang lain. Fungsi yang diutamakan dari cukai adalah fungsi regulerend atau fungsi mengatur. Barang-barang yang dikenakan cukai dan harus diatur karena barang tersebut memenuhi karakteristik barang-barang yang dikenakan cukai. Untuk PMK 134/PMK.04/2007, fungsi budgetairnya perlahan-lahan mulai diubah untuk diarahkan ke fungsi regulerend. Seperti yang disampaikan oleh Nazrudin Djoko dari BKF.

“Ya, sebenarnya PMK 134 tidak terlalu banyak perubahan dari PMK sebelumnya jadi bisa termasuk ke dalam regulerend. Jadi sementara bisa dikatakan begitu karena sekarang mengarah ke spesifik.” (wawancara dengan Noor Syaifudin, 6 Juni 2008).

Fungsi regulerend yang dikedepankan dalam PMK 134/PMK.04/2007 ini antara lain menekan peredaran rokok ilegal, penyederhanaan administrasi, dan menjaga iklim usaha yang kondusif.

Langkah awal pemerintah untuk kembali mengedepankan fungsi regulerend untuk jangka panjang ke depan merupakan suatu langkah yang berani. Pembatasan melalui tarif cukai menjadi kontroversial karena sesuai dengan UU Cukai, pemerintah harus menghambat produk yang membahayakan masyarakat,

namun di sisi lain pemerintah memerlukan dana untuk pembangunan. Cukai memberikan kontribusi yang cukup berarti pada pendapatan negara. Apalagi memasukkan cukai yang terbesar berasal dari cukai hasil tembakau. Seperti terlihat dalam tabel IV.2, pemasukkan cukai hasil tembakau merupakan pemasukkan yang luar biasa besar dibandingkan dengan pemasukkan cukai yang lain. Pada tahun 2005, ketika pendapatan cukai kotor sebesar Rp 33.256.756.660.000, pemasukkan cukai hasil tembakau mampu menutupi sampai kisaran Rp 32.650.629.850.000. Begitu juga dengan tahun 2007, cukai tembakau yang terkumpul sebanyak Rp 43.499.483.570.000 dari total semua pemasukkan cukai sebesar Rp 44.644.643.217.000,00.

TABEL IV.2
Pemasukan Cukai Hasil Tembakau
Dibandingkan Dengan Penerimaan Dari Cukai Lainnya
(Juta Rupiah)

Cukai	2005	2006	2007
Cukai Kotor	33.256.756,66	37.774.251,240	44.644.643,217
Cukai HT	32.650.629,85	37.081.550,892	43.499.483,570
Cukai EA	98.514,07	138.059,205	424.711,570
Cukai MMEA	500.464,57	568.051,625	687.676,740

Ket:

Cukai HT = Cukai Hasil Tembakau

Cukai EA = Cukai Etil Alkohol

Cukai MMEA = Cukai Minuman Mengandung Etil Alkohol

Sumber: Direktorat Jenderal Bea dan Cukai

Cukai sesuai dengan filosofinya seharusnya digunakan untuk pembatasan dan lebih mengedepankan fungsi regulasi seperti yang dijelaskan oleh Sunaryo.

“Sesuai dengan filosofi cukai, yaitu pembatasan konsumsi dan pengawasan distribusi, maka fungsi regulasi merupakan landasan dari pembuatan kebijakan cukai, namun demikian fungsi budgetair tetap diperhitungkan untuk memenuhi target penerimaan cukai sebesar Rp 45,717 T pada tahun 2008.”

(wawancara dengan Sunaryo, Juli 2008).

Pada awal tahun 2008, pemerintah telah menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Penerimaan dari cukai tembakau diharapkan dapat mencapai Rp 44 triliun. Namun, beberapa bulan kemudian, pemerintah telah memperbaiki APBN dan mengumumkannya kembali dengan nama APBN-P (perubahan) 2008. Pada APBN-P, penerimaan cukai ditargetkan naik 1 triliun menjadi Rp 45 triliun (wawancara dengan Noor Syaifudin, 6 Juni 2008).

Untuk dapat memenuhi target tersebut, pemerintah melalui UU Cukai No. 39 Tahun 2007 telah menaikkan tarif cukai hasil tembakau menjadi maksimal 275% dari harga dasar apabila harga dasar yang digunakan adalah harga jual pabrik atau 57% dari harga dasar apabila harga dasar yang digunakan adalah harga jual eceran. Hal ini diatur dalam pasal 5 ayat (1) UU No. 39 Tahun 2007. Dengan adanya kenaikan tarif cukai ini, pada pasal 5 ayat (5) dituliskan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai besaran tarif cukai harus diatur dengan peraturan menteri. Atas dasar pertimbangan pasal tersebut, Menteri Keuangan melalui peraturan menteri keuangannya kembali menetapkan harga dasar dan tarif cukai hasil tembakau.

Walaupun yang lebih diutamakan adalah fungsi regulierend, tetapi untuk saat ini fungsi budgetairnya tidak dapat ditinggalkan begitu saja. karena penerimaan negara disektor cukai saat ini masih dianggap sebagai penerimaan yang sangat potensial bagi APBN. Oleh karena itu, penerimaan negara dari sektor cukai harus diamankan dengan sebaik-baiknya, dalam arti penerimaan negara disektor cukai minimal harus mencapai target sebagaimana yang telah ditetapkan pemerintah namun pencapaiannya juga jangan sampai menimbulkan distorsi terhadap sumber-sumber perekonomian negara lainnya dan hajat hidup masyarakat pada umumnya. Namun, kebijakan pemungutan cukai yang ditempuh tidak semata-mata untuk mengisi kas negara tetapi juga untuk membina dan mengatur. Kenaikan tarif cukai yang ada di UU No. 39 Tahun 2007 dapat diartikan dari 2 fungsi pajak. Dari fungsi budgetair, kenaikan tarif cukai tersebut dapat meningkatkan penerimaan negara. Dari fungsi regulierend, kenaikan tarif ini juga mempunyai keunggulan yaitu dengan naiknya tarif cukai, harga jual hasil

tembakau akan naik. Dengan semakin mahalnya harga jual hasil tembakau diharapkan jumlah pembeli akan berkurang dan mungkin harus menghentikan kebiasaannya merokok.

Instrumen harga disebut-sebut sebagai salah satu penyebab banyaknya perokok di Indonesia ini. Harga rokok yang murah dianggap sebagai penyebab banyaknya anak di bawah umur yang memulai kebiasaan merokok. Hal ini didukung oleh Ilyani Sudardjat, peneliti dari YLKI yang menyatakan:

“Harga menjadi elemen yang sangat penting terutama kita pernah bilang bahwa instrumen itu antara lain cukai dinaikkan, harga dinaikkan, dan tidak boleh dibeli *ketengan*. Jadi, instrumen harga itu penting. Jika harga masih terjangkau oleh anak-anak, uang harian kuli atau nelayan, maka mereka akan beli. Tapi jika harganya naik, larangan pembelian *ketengan*, itu merupakan suatu langkah yang efektif untuk mencegah orang membeli. Instrumen lainnya yaitu larangan pembelian di bawah 18 tahun.” (wawancara dengan Ilyani Sudardjat, 27 Juni 2008).

Dengan pemerintah menaikkan tarif cukai yang mengakibatkan naiknya harga, dua fungsi pajak, yaitu budgetair dan regulerend akan terpenuhi.

Apabila melihat beberapa dasar pemikiran penetapan PMK 134/PMK.04/2007 tersebut, sepertinya fungsi regulerend sudah mulai dikedepankan dibandingkan dengan fungsi budgetairnya. Hal ini sebenarnya sudah dapat dilihat dalam PMK 134/PMK.04/2007 yang menyatakan bahwa dasar dari pemberlakuan peraturan tersebut adalah untuk menyederhanakan administrasi cukai, melindungi industri dalam negeri dan mengurangi peredaran rokok ilegal. Pada PMK 134 ini, pemerintah sepertinya tidak meletakkan tujuan penerimaan negara sebagai tujuan nomor satu namun sebagai pendamping tujuan regulerendnya. Hal ini dilakukan pemerintah karena menyesuaikannya dengan keberadaan *roadmap* Industri Hasil Tembakau yang nantinya pada tahun 2020 akan ada pembatasan produksi dan lebih mementingkan kesehatan dibandingkan dengan penerimaan negara dari cukai hasil tembakau. Namun sepertinya langkah pemerintah untuk mengedepankan fungsi regulerend ini dianggap pesimis oleh beberapa kalangan termasuk oleh Asosiasi Perokok Indonesia (API) yang

mengatakan bahwa:

“Sebuah langkah berani, tapi belum tentu bisa terwujud. Konsumen rokok, faktanya, hingga saat ini tetap tinggi. Lebih dari itu, sumbangan cukai rokok masih sangat menawan untuk diabaikan begitu saja. Sebuah simalakama yang harus dihadapi pemerintah. Para analis ekonomi mengatakan, kebijakan apa pun yang akan diambil pemerintah untuk menekan konsumsi dan produksi rokok, tidak akan berdampak signifikan bila masyarakat sendiri belum sadar kesehatan. Selama krisis, rakyat memang tidak ada uang, tapi produksi rokok tetap tinggi. Setelah tarif cukai dinaikkan pun tetap tinggi. Sehingga *road map* apa pun yang akan diterapkan pemerintah, tidak akan berpengaruh”. (“Asap”).

Memang benar bahwa pemasukan penerimaan negara dari cukai bisa dianggap sangat memuaskan karena pemasukkan yang paling besar diantara pemasukkan cukai yang lain. Namun, Indonesia tidak bisa mengharapkan pemasukkan dari segi cukai tembakau saja karena bila dilihat lebih banyak hal-hal negatif yang dihasilkan dari industri hasil tembakau tersebut.

Untuk melihat fungsi apa yang ada di balik suatu kebijakan cukai, akan lebih jelas jika dikaitkan dengan karakteristik cukai. Karakteristik *discrimination in intent* yaitu cukai dipungut bukan semata-mata untuk dijadikan sebagai sumber penerimaan negara, tetapi juga untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan oleh negara. Ada alasan mengapa suatu barang atau jasa dijadikan objek kena cukai yaitu cukai dijadikan sebagai justifikasi untuk mengawasi konsumsi yang dianggap tidak bermoral atau tidak sehat, seperti produk-produk tembakau dan minuman beralkohol (Rosdiana, Tarigan, 78). Berdasarkan pengertian tersebut, cukai tidak hanya untuk penerimaan negara. Permana Agung juga melihat bahwa PMK 134/PMK.04/2007 tidak hanya melihat penerimaan saja.

“Secara falsafah cukai itu berpotensi untuk bukan hanya budgetairnya. Saya kira dengan mengatur golongan I, II, dan III

ada maksud tersembunyi yang tidak semata-mata oleh pemerintah. Kalau mau menggerakkan penerimaan yang harus menjadi potensinya adalah golongan I dan II karena pangsa pasarnya luar biasa tinggi. Itu yang harus diperas kalau memang budgetair. Yang lain, golongan III dan golongan dibawahnya lagi itu sudah mulai mengatur. Ada aspek tenaga kerja, mana yang lebih murah, itukan fungsi-fungsi mengatur yang ada di belakang tarif yang diberlakukan. Bila dipikir dari sisi penerimaan, tampaknya itu tekanan di Depkeu, tapi karena layer-layer itu cukup banyak itu perkara implicit bahwa pemerintah di dalam kebijakan tarifnya mempunyai tujuan untuk mengatur.” (wawancara dengan Permana Agung, 9 Juli 2008).

Lahirnya suatu kebijakan didasari dari dasar pemikiran yang menjiwai kebijakan tersebut. PMK No. 134/PMK.04/2007 memiliki dasar pemikiran tersendiri yang berbeda dari peraturan menteri keuangan sebelumnya. Pada PMK 118/PMK.04/2007 dapat dikatakan bahwa jiwa yang mendasari kebijakan tersebut karena adanya fungsi budgetair yang lebih diutamakan. Hal ini dapat dilihat dari peraturan tersebut yang menyatakan bahwa penyesuaian Harga Dasar Hasil Tembakau yang terdapat di PMK 118/PMK.04/2007 tersebut dibuat dalam rangka meningkatkan penerimaan negara dari sektor cukai dan untuk menambah pengenaan cukai untuk setiap satuan batang hasil tembakau. Dari pernyataan ini dapat dinyatakan dengan jelas bahwa justifikasi dari PMK 118/PMK.04/2006 adalah berdasar pada fungsi budgetair.

Keberadaan PMK 134/PMK.04/2007 dianggap sebagai suatu langkah pemerintah yang berani karena menjadikan peraturan ini sebagai awal transisi kebijakan yang menjadikan acuan pembuatan peraturan ini mulai ada pergeseran fungsi dan bukan lagi fungsi budgetairnya yang didahulukan, namun mendahulukan fungsi regulernya. Penyesuaian terhadap harga dasar dan tarif cukai hasil tembakau pada PMK 134/PMK.04/2007 dilakukan dalam rangka penyederhanaan administrasi, melindungi industri dalam negeri, dan mengurangi salah satu penyebab peredaran hasil tembakau ilegal. Jadi dengan adanya PMK

134/PMK.04/2007, membuktikan bahwa pemerintah dalam jangka panjangnya akan beralih ke fungsi regulernya.

B. Perubahan Kebijakan Cukai Pada PMK 134/PMK/.04/2007

Dari karakteristik *selectivity of coverage* menyatakan bahwa yang dikenakan cukai harus dilihat dahulu barangnya dan harus secara selektif. Setiap barang yang akan dikenakan cukai harus *individually numerated in the law* yaitu harus disebutkan di dalam undang-undang. Hasil tembakau bila dilihat dari karakteristiknya memenuhi pasal 2 ayat (1) huruf a sampai dengan d UU Cukai No. 39 Tahun 2007 yang menyatakan barang yang dikenakan cukai adalah barang-barang yang konsumsinya perlu dikendalikan, peredarannya perlu dibatasi, pemakaiannya dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat atau lingkungan hidup, dan pemakaiannya perlu pembebanan pungutan negara demi keadilan dan keseimbangan.

Sebelum menetapkan kebijakan mengenai cukai hasil tembakau oleh menteri keuangan, DJBC selalu membuka forum untuk diskusi. Sesuai dengan sifat umum dari kebijakan yang kompleks, proses perumusan kebijakan melibatkan banyak pihak dalam masyarakat. Keterlibatan ini tidak sama antara satu pihak dengan pihak yang lain. Tergantung pada kepentingan, tingkan pengetahuan, kesempatan dan kewenangan atau kekuasaan pihak-pihak tertentu (Abidin, 145). Pihak yang berperan besar dalam penetapan harga dasar dan tarif cukai hasil tembakau adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Kebijakan Fiskal (BKF) Departemen Keuangan dan Departemen Perindustrian sedangkan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai dalam hal ini bertindak sebagai pelaksana (eksekutor) kebijakan. Hal ini didasarkan pada pasal 5 ayat 4 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa penentuan besaran target penerimaan negara dan cukai pada Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan alternatif kebijakan Menteri dalam mengoptimalkan upaya mencapai target penerimaan, dengan memperhatikan kondisi industri dan aspirasi pelaku usaha industri disampaikan kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan.

Sunaryo, selaku Kepala Seksi Analisis Tarif, Harga, dan Produksi Hasil Tembakau, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai mengatakan bahwa yang dimaksud dengan memperhatikan kondisi industri dan aspirasi pelaku usaha industri mencakup sektor yang terkait dengan industri tembakau seperti aspek tenaga kerja dan industri.

”Dalam proses penetapannya senantiasa mempertimbangkan berbagai aspek terkait dengan sektor tembakau seperti aspek tenaga kerja, industri, dan lainnya dengan tolak ukur yang digunakan adalah besaran produksi. Disamping itu sebelum pembuatan kebijakan harga dasar dan tarif cukai, juga dilakukan sosialisasi dengan pelaku usaha agar rencana kebijakan tersebut diketahui pelaku usaha untuk mengantisipasi. Hal ini sudah sesuai dengan Pasal 5 ayat (4) UU Nomor 39 Tahun 2007, ditetapkan bahwa dalam penentuan kebijakan, pemerintah harus memperhatikan kondisi industri dan aspirasi pelaku usaha.” (wawancara dengan Sunaryo, Juli 2008).

Proses perumusan kebijakan tidak dapat mengabaikan kepentingan rakyat. Jika kepentingan mereka tidak dapat tertampung dalam rumusan suatu rancangan kebijakan, rakyat akan mencari jalan untuk mengajukan rumusan kebijakan alternatif yang menampung kepentingan atau aspirasi mereka atau melakukan berbagai cara pendekatan dan bahkan tidak jarang melakukan tekanan melalui lembaga swadaya masyarakat atau organisasi sosial lain (Abidin, 146).

Di dalam usaha mendapatkan persetujuan tersebut, diundang beberapa instansi terkait untuk dimintai pendapat. Noor Syaifudin dan Nazrudin Djoko dari Badan Kebijakan Fiskal menyatakan:

“Proses pembuatan PMK 134/04/2007 sebagai kebijakan oleh menteri itu prosesnya kita pasti mengundang *stakeholder* dan asosiasi yang terkenal. Kita juga mengundang instansi terkait, waktu itu untuk PMK 134 ini kita mengundang menteri perekonomian, perwakilan dari departemen kesehatan, departemen perindustrian, jadi bukan hanya departemen

keuangan. Nah hasil dari PMK itu merupakan kebijakan cukai pasti selalu disampaikan oleh pemerintah ke DPR untuk penyusunan APBN.” (wawancara dengan Nazrudin Djoko dan Noor Syaifudin, 6 Juni 2008).

Hal senada juga disampaikan oleh Muhaimin Moeftie, ketua Gabungan Produsen Rokok Putih Indonesia (Gaprindo). Di dalam perundingan tersebut, Gaprindo diberi kesempatan untuk menyampaikan apa yang diinginkan untuk kemajuan industri rokok di Indonesia.

“Gaprindo, dalam pembuatan kebijakan tentu saja dilibatkan tapi tentunya tidak sampai oke kita putuskan begini tapi dalam prosesnya, diskusi, mana yang lebih baik, bagaimana penerapannya. Misalnya, kita selama ini yang kita minta tentang *policy*, kebijakan jangka panjang, dan dengan adanya roadmap itu kan sudah merupakan kebijakan jangka panjang meskipun dalam pelaksanaannya masih ada di sana sini secara teknis ya tapi itu yang kami minta.” (wawancara dengan Muhaimin Moeftie, 16 Juni 2008).

Tindakan pemerintah untuk melakukan forum terbuka untuk mendengarkan aspirasi para pelaku IHT merupakan suatu langkah yang bijak. Namun, ada satu pihak yang selama ini merasa di acuhkan dalam proses penentuan tarif cukai tersebut. Pihak tersebut yaitu dari Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI). Meskipun YLKI bukan merupakan suatu lembaga atau badan yang berkecimpung dibidang ekonomi ataupun industri rokok, namun YLKI ingin melakukan suatu hal yang sekiranya dapat melindungi masyarakat dari dampak buruk rokok tersebut. Ilyani Sudardjat, seorang peneliti YLKI mengatakan bahwa selama ini YLKI tidak pernah dimintai pendapat mengenai cukai tembakau. Karena tidak pernah dimintai pendapat, YLKI terus menerus membuat wacana yang selalu dipublikasikan ke beberapa media masa yang dengan tegas menyatakan bahwa cukai dan harga rokok merupakan instrumen penting yang akan selalu dibahas (wawancara dengan Ilyani Sudardjat, 27 Juni 2008).

Pada tanggal 15 Agustus 2007 telah disahkan dan diundangkan undang-undang cukai terbaru yaitu Undang-Undang Cukai No. 39 Tahun 2007 menggantikan Undang-Undang Cukai Nomor 11 Tahun 1995. Salah satu perubahan yang menonjol pada UU No.39/2007 adalah adanya tambahan pada bab III tentang Pelunasan, Penundaan dan Fasilitas dimana pada UU Cukai No. 11/1995 tidak terdapat bab mengenai penundaan. Penambahan bab mengenai penundaan dapat dijadikan suatu hal yang menguntungkan bagi pengusaha rokok di Indonesia dan juga bagi pemerintah. Dengan adanya penambahan bab tersebut ditujukan agar terjadi pengurangan kecurangan dengan adanya penggunaan pita cukai palsu yang dapat merugikan negara seperti masih ditemukan beberapa kasus belakangan ini. Dalam hal penundaan pembayaran cukai dapat dilakukan bila:

- a. Cara pelunasan cukai dengan cara pembayaran dapat diberikan secara berkala kepada pengusaha pabrik dalam jangka waktu paling lama 45 hari sejak tanggal pengeluaran barang kena cukai tanpa dikenai bunga.
- b. Penundaan pembayaran cukai dapat diberikan paling lama 90 hari sejak tanggal pemesanan pita cukai bagi yang melaksanakan pelunasan dengan cara pelekatan pita cukai.
- c. Penundaan pembayaran cukai dapat diberikan paling lama 45 hari sejak tanggal pengeluaran barang kena cukai bagi yang melaksanakan pelunasan dengan cara pembubuhan tanda pelunasan cukai lainnya.

Setiap peraturan yang telah dibuat oleh pemerintah tidak dapat berdiri sendiri. Oleh karena itu, dibuat beberapa peraturan yang dapat saling melengkapi dan memperbarui peraturan sebelumnya. Hal ini juga terdapat di dalam UU Cukai yang mengatakan bahwa apabila terjadi perubahan maka akan diatur dengan peraturan menteri. Contohnya adalah adanya perubahan mengenai tarif cukai dan harga jual eceran.

Perubahan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah, seperti telah disebutkan di atas bahwa perubahan tersebut tidak dapat dilakukan secara revolusioner namun harus bertahap. Perubahan yang bertahap akan membuat para pelakunya dapat menyiapkan suatu langkah antisipasi atau juga dapat melakukan suatu penghitungan ulang agar perubahan kebijakan tersebut tidak berimbas

banyak pada hasil keuntungan atau laba perusahaannya. Seperti yang dikatakan oleh Imam Rujono.

“Kalau pemerintah sudah memberikan anjang-ancang seperti ke arah spesifik, bagi pengusaha, kalau memang pemerintah sudah begitu maka para pengusaha harus menyesuaikan kebijakan baru tersebut terkait dengan keuntungan dan harga.”(wawancara dengan Imam Rujono, 7 Juli 2008).

Hal penting selain perubahan yang bertahap adalah adanya sosialisasi yang gencar dari pemerintah untuk menjelaskan tentang penerapan kebijakan yang baru terlebih untuk PMK 134/PMK.04/2007 ini. Seperti yang dijelaskan oleh Sunaryo.

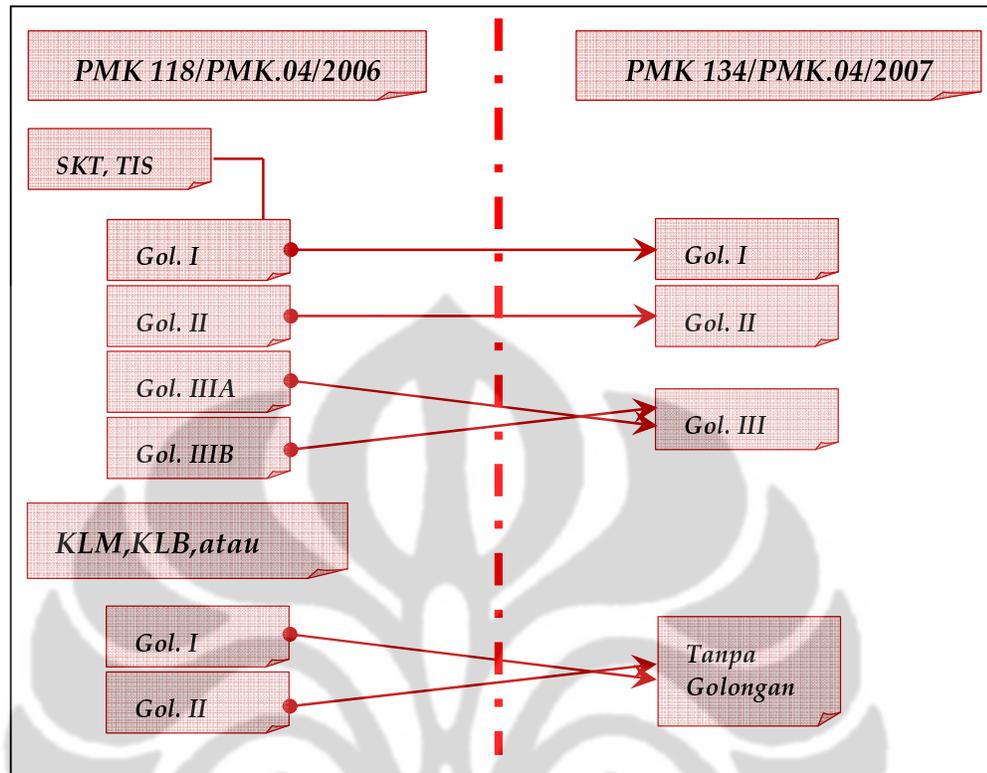
“Disamping itu sebelum pembuatan kebijakan harga dasar dan tarif cukai, juga dilakukan sosialisasi dengan pelaku usaha agar rencana kebijakan tersebut diketahui pelaku usaha untuk mengantisipasinya. Hal ini sudah sesuai dengan Pasal 5 ayat (4) UU Nomor 39 Tahun 2007, ditetapkan bahwa dalam penentuan kebijakan, pemerintah harus memperhatikan kondisi industri dan aspirasi pelaku usaha.”(wawancara dengan Sunaryo, Juli 2008).

Tarif cukai dan harga jual eceran merupakan salah satu komponen yang cepat berubah tergantung dari kondisi perekonomian Indonesia dimana harus selalu mengikuti perkembangan tersebut agar selalu relevan. Hal inilah yang mendasari disahkannya PMK No. 134/PMK.04/2007 yang mulai berlaku di Indonesia sejak tanggal 1 Januari 2008 menggantikan PMK 118/PMK.04/2006. Terdapat beberapa perbedaan yang diatur pada PMK 134/PMK.04/2007 dibandingkan dengan PMK 118/PMK.04/2006. Perbedaan tersebut antara lain:

- a. Penyederhanaan golongan Pengusaha pabrik dari 4 golongan menjadi 3 golongan untuk hasil tembakau SKT dan TIS. Untuk hasil tembakau jenis KLB, KLM, dan SPT juga dilakukan penggabungan golongan yaitu dari dua golongan menjadi satu golongan.

Awal mula pemerintah membuat golongan IIIA dan IIIB dikarenakan ada keinginan pemerintah untuk menaikkan HJE dan tarif cukai untuk golongan III. Namun, pengusaha IHT yang berada di dalam golongan III merasa keberatan karena kebanyakan dari mereka adalah pengusaha kecil yang produksinya sangat minim dibandingkan dengan batasan maksimal golongan III. Untuk menciptakan kondisi yang kondusif, pemerintah kemudian menciptakan golongan baru yang jumlah produksinya lebih kecil dari golongan III, yang dipecah menjadi dua golongan yaitu golongan IIIA dan IIIB agar pengusahanya tidak merasa terbebani dengan tarif cukai dan HJE yang dianggap tinggi.

Anggapan tidak efektif dan dapat dijadikan celah untuk melakukan kecurangan, golongan pengusaha pabrik tersebut mengalami perubahan. Perubahan terjadi pada golongan jenis hasil tembakau SKT, TIS, KLM, KLB atau SPT. Untuk jenis hasil tembakau SKT dan TIS, pada PMK 118/PMK.04/2006 golongan III masih dipecah antara golongan III A, untuk SKT yang produksi pabriknya lebih dari 6 juta batang tetapi tidak lebih dari 500 juta batang, untuk TIS yang produksi pabriknya lebih dari 50 juta gram tetapi tidak lebih dari 500 juta gram dan golongan III B, yang untuk SKT produksi pabriknya tidak lebih dari 6 juta batang, untuk TIS tidak lebih dari 50 juta gram. Kemudian kedua golongan tersebut dilebur menjadi satu golongan yaitu golongan III. Untuk KLM, KLB atau SPT terjadi penghilangan golongan I dan II menjadi tidak ada penggolongan pengusaha pabrik. Apabila disajikan dalam bentuk tabel maka akan terbentuk menjadi seperti berikut.



GAMBAR IV. 1

Penyederhanaan Golongan Pengusaha Industri Hasil Tembakau

Sumber : Diolah Peneliti

Pembagian golongan IHT dengan IIIA dan IIIB merupakan suatu hal kompleks. Apabila kurang pengawasan maka celah ini akan digunakan oleh pelaku Industri Hasil Tembakau untuk melakukan kecurangan yang nantinya akan memperkaya diri sendiri dan merugikan negara. Kecurangan yang terjadi selama ini dengan memecah golongan pabrik. Sebuah pabrik rokok seharusnya berada pada golongan II dengan batasan produksi pabrik tidak lebih dari 2 milyar batang tetapi tidak kurang dari 500 juta batang. Untuk menghindari beban cukai yang besar dan menghindari pembayaran PPN maka pabrik tersebut membelah pabriknya menjadi 2 golongan yaitu menjadi golongan IIIA dan golongan IIIB. Untuk menghindari terjadinya kecurangan yang serupa dan menyesuikannya dengan keadaan ekonomi saat

ini, maka kekurangan-kekurangan yang ada di PMK 118/PMK.04/2006 berusaha untuk diperbaiki dengan diberlakukannya PMK 134/PMK.04/2007 tersebut.

Karena ada penggabungan golongan, maka akan berimbas pada penetapan HJEnya. Ilustrasi penetapan HJE untuk golongan yang mengalami penggabungan golongan adalah seperti berikut ini:

- Penetapan HJE jenis TIS

Merek “N” jenis TIS isi 85 gram, merupakan produk Pengusaa Pabrik golongan IIIB yang sekarang masuk ke golongan III, dengan tarif cukai 4%. Penetapan HJE sebagai berikut:

HJE yang berlaku saat ini Rp 3.400,00. Penetapan HJEnya adalah Rp 3.400,00 per kemasan dengan tarif cukai 8%. Penetapan HJE adalah Rp 3.400,00 karena HJE minimum golongan III TIS adalah Rp 40,00 per gram, dan HJE tersebut tidak berada di bawah HJE minimum golongan III TIS.

- Penetapan HJE jenis KLB

Merek “O” jenis KLB isi 10 batang, merupakan produk Pengusaha Pabrik golongan II, yang sekarang tanpa golongan, dengan tarif cukai 4%. Penetapan HJEnya adalah sebagai berikut:

HJE yang berlaku saat ini Rp 1.850,00. Penetapan HJEnya adalah Rp 1.850,00 per kemasan dengan tarif cukai 8%.

- b. Ketentuan perihal HJE minimum dan tarif cukai hasil tembakau jenis Sigaret Kretek Tangan Filter (SKTF) disamakan HJE-nya dan tarif cukainya dengan hasil tembakau jenis SKM.

PMK 134/PMK.04/2007 memiliki satu jenis hasil tembakau yang terbilang baru. Adapun awal mula terbentuknya jenis hasil tembakau tersebut telah peneliti jelaskan pada sub bab terdahulu. Adanya golongan jenis hasil tembakau baru yaitu Sigaret Kretek Tangan Filter (SKTF). SKTF menurut PMK 134/PMK.04/2007 adalah sigaret yang dalam pembuatannya dicampur dengan cengkih atau bagiannya, baik asli maupun tiruan tanpa memperhatikan jumlahnya yang dalam proses pembuatannya mulai dari pelinting,

pemasangan filter, pengemasan dalam kemasan untuk penjualan eceran, sampai dengan pelekatan pita cukai, tanpa menggunakan mesin. Untuk memudahkan pengawasan atas jenis hasil tembakau SKTF maka tarif cukai jenis SKTF disetarakan dengan tarif cukai SKM. Nazrudin Djoko juga sependapat dengan hal ini.

“Perubahan yang ada di PMK 134 ini SKTF tarifnya dijadikan satu dengan SKM, karena terlalu banyak rokok ilegal dari segi SKTF dan dibuatkan jenis baru.”
(wawancara dengan Nazrudin Djoko, 6 Juni 2008).

Penghitungan penetapan HJE jenis SKTF sesuai dengan ilustrasi berikut ini. Merek “L” jenis SKTF isi 12 batang merupakan produk Pengusaha Pabrik golongan IIIB (sekarang menjadi golongan III) dengan tarif cukai 4%. Penetapan HJE yang berlaku saat ini Rp 3.550,00. Penetapan ini karena menyesuaikan HJE minimum yang baru maka HJE minimum dikali dengan isi SKTF dalam satu bungkus. HJE minimum SKTF adalah $\text{Rp } 375,00 \times 12 = \text{Rp } 4.500$ per kemasan.

Munculnya jenis hasil tembakau yang baru ini merupakan langkah pemerintah dibidang fungsi regulerend-nya karena dengan adanya pembentukan jenis baru tersebut dijadikan alat pemerintah untuk mengurangi rokok ilegal yang memanfaatkan celah-celah yang ada dalam peraturan menteri keuangan sebelumnya yang dapat dimanfaatkan oleh pengusaha SKM dan SKT.

- c. Tarif cukai ad valorem hasil tembakau jenis SKM, SPM, dan SKT, diturunkan secara proporsional dengan penambahan tarif cukai spesifik. Hal ini dapat juga disebut sebagai konversi tarif cukai hasil tembakau. Sebelumnya tarif cukai spesifik untuk golongan I Rp 7, golongan II Rp 5, golongan III, IIIA, dan IIIB Rp 3, sedangkan mulai 1 Januari 2008 maka tarif cukai spesifik untuk hasil tembakau tersebut adalah Rp 35, kecuali hasil tembakau jenis SKT golongan III (gabungan golongan IIIA dan IIIB) yaitu Rp 30,-.

Besar tarif cukai spesifik dari semua jenis sigaret kretek mesin (SKM), sigaret kretek tangan (SKT), sigaret kretek tangan filter (SKTF), dan sigaret putih mesin (SPM) ditetapkan sebesar Rp 35,00 per batang, kecuali untuk SKT golongan III sebesar Rp 30,00 per batang dengan komponen tarif advalorum masih progresif. Hal ini didukung oleh pendapat dari Nazrudin Djoko.

“...kemarin itu (PMK 118) juga ada kenaikan tapi biasanya bukan tarif tapi HJEnya. Tapi, karena sekarang ini mengarah ke spesifik maka ada tarif yang diturunkan, tarif advalorumnya diturunkan tapi tarif spesifiknya dinaikkan. Itu sebenarnya tidak terlalu banyak beda.”
(wawancara dengan Nazrudin Djoko, 6 Juni 2008).

Untuk SKT golongan III dibedakan sendiri dengan tujuan untuk melindungi pengusaha kecil. Maka, terdapat kenaikan yang cukup besar dari tarif cukai spesifik per batang yang apabila diperbandingkan akan menjadi seperti berikut.

TABEL IV. 3
Perbandingan Tarif Spesifik

No.	Jenis Hasil Tembakau	PMK No. 118/PMK.04/2006*		PMK No. 134/PMK.04/2007**	
		Golongan	Tarif	Golongan	Tarif
a.	SKM	I	Rp 7	I	Rp 35
		II	Rp 5	II	Rp 35
		III	Rp 3	III	Rp 35
b.	SPM	I	Rp 7	I	Rp 35
		II	Rp 5	II	Rp 35
		III	Rp 3	III	Rp 35
c.	SKT	I	Rp 7	I	Rp 35
		II	Rp 5	II	Rp 35
		III/A	Rp 3	III	Rp 30
		III/B	Rp 3	-	-
d.	SKTF	-	-	I	Rp 35
		-	-	II	Rp 35
		-	-	III	Rp 35

Sumber: *Lampiran IV PMK No. 118/PMK.04/2006

** Lampiran V PMK No. 134/PMK.04/2007

Karena perubahan tarif tersebut merupakan konversi dan bukan kenaikan tarif cukai maka beban yang harus dibayarkan oleh pengusaha hasil tembakau sedikit banyak sama dengan beban pada tahun sebelumnya. Hal ini juga disetujui oleh Moehaimin Moeftie dari Gaprindo.

“...kalau melihat PMK 134 memang kurang lebih akan sama, dengan menurunkan tarif advalorumnya dan menaikkan tarif spesifiknya. Karena konversi jadi beban cukainya sama saja.” (wawancara dengan Moehaimin Moeftie, 16 Juni 2008).

- d. Golongan pengusaha pabrik II dan III dapat menurunkan HJE yang berlaku paling tinggi 15% dengan mengajukan permohonan.

Dalam PMK No. 118/PMK.04/2006, pasal 5 ayat (3) menyatakan bahwa pengusaha pabrik atau importir dilarang menurunkan HJE yang masih berlaku atas merek hasil tembakau yang dimilikinya, namun terdapat perubahan sebagaimana diubah dalam pasal 5 ayat (3) PMK 134/PMK.04/2007 yang menyatakan bahwa pengusaha pabrik dapat menurunkan HJE yang masih berlaku atas merek hasil tembakau yang dimilikinya namun hanya sebatas pengusaha pabrik golongan II atau III hasil tembakau jenis SKM, SKT, dan SPM dengan persentase penurunan HJE paling tinggi 15% dari HJE yang masih berlaku dan besarnya HJE yang diturunkan tidak lebih rendah dari HJE minimum pada golongannya.

Pada pasal 5 ayat 4 dikatakan bahwa penurunan HJE tersebut hanya dilakukan pada bulan Januari 2008 dan berlaku satu kali untuk masing-masing merek yang dimiliki pengusaha pabrik. Ayat 5 menyatakan bahwa importir dilarang menurunkan HJE yang masih berlaku atas merek hasil tembakau yang dimilikinya. Penurunan HJE ini untuk golongan II dan III sebagai salah satu cara untuk menciptakan iklim yang kondusif bagi pengusaha IHT khususnya untuk pengusaha kecil serta melindungi usaha dalam negeri dari banyaknya hasil tembakau impor yang masuk ke Indonesia karena untuk hasil tembakau impor tidak diperkenankan menggunakan fasilitas penurunan HJE ini.

Penurunan HJE untuk golongan II dan III sebesar 15 persen dari yang berlaku juga merupakan kebijakan cukai hasil tembakau tahun 2008 sebagai upaya untuk mendekatkan HJE dengan Harga Jual Pasar atau harga Transaksi Pasar. Seperti telah dijelaskan di bagian awal, tingginya HJE menciptakan jarak yang jauh antara HJE dan HTP. Kondisi saat ini HJE sudah jauh melampaui HTP, sehingga dengan kata lain, pengusaha IHT memberikan subsidi cukai.

- e. HJE minimum golongan I untuk hasil tembakau jenis SKM ditetapkan Rp 600,00, SPM ditetapkan Rp 375,00, dan SKT ditetapkan Rp 520,00.

Untuk HJE minimum golongan I SKM, SPM, dan SKT mengalami kenaikan harga, namun untuk golongan II dan IIInya mengalami penurunan namun tidak signifikan. Hal ini sebagai satu bukti lainnya bahwa dalam menetapkan kebijakan cukai, pemerintah selalu memperhatikan dan mendukung pengusaha IHT terlebih dalam skala menengah. Apabila dipersandingkan HJE-HJEnya akan nampak seperti ini.

TABEL IV. 4
Perbandingan HJE PMK 134/PMK.04/2007
Dengan PMK 118/PMK.04/2006

Jenis Hasil Tembakau	Golongan Pengusaha Pabrik	HJE min/batang PMK 118/PMK.04/2006	HJE min/batang PMK 134/PMK.04/2007	
SKM	I	Rp 550	Rp 600	
	II	Rp 450	Rp 383	
	III	Rp 440	Rp 374	
SPM	I	Rp 345	Rp 375	
	II	Rp 265	Rp 225	
	III	Rp 255	Rp 217	
SKT	I	Rp 475	Rp 520	
	II	Rp 395	Rp 336	
	III	A	Rp 380	Rp 234
		B	Rp 275	

Sumber: PMK 134/PMK.04/2007 dan PMK 118/PMK.04/2006.

Ket:

-  : Mengalami kenaikan HJE minimum
 : Mengalami penurunan HJE minimum

- f. Hasil tembakau yang diimpor dikenakan tarif cukai tertinggi tanpa membedakan jenis hasil tembakaunya dan tidak dapat menurunkan HJE yang berlaku.

Berdasarkan pada pasal 5 terdapat 2 tambahan ayat lagi yang mengatur tentang penurunan HJE yang masih berlaku atas merek hasil

tembakau yang dimiliki oleh pengusaha hasil tembakau. Sesuai dengan ayat (5) dinyatakan bahwa importir dilarang untuk menurunkan HJE yang masih berlaku atas merek hasil tembakau yang dimilikinya. Anggito Abimanyu juga menyampaikan hal yang senada.

“Ketentuan penurunan HJE ini tidak berlaku bagi importir rokok sehingga HJE yang saat ini berlaku bagi rokok impor masih berlaku. Ini merupakan suatu langkah yang diambil pemerintah untuk melindungi IHT dalam negeri.”

(Abimanyu, Edisi 399).

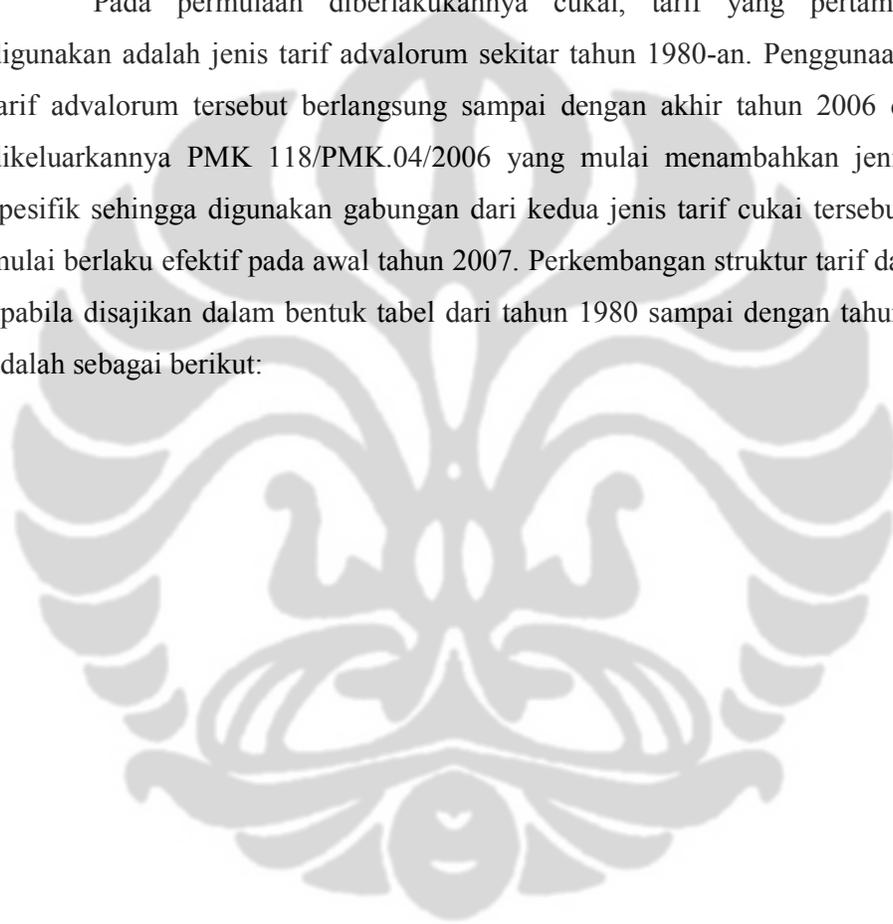
- g. Perubahan juga terjadi dalam hal pembulatan hasil akhir penghitungan HJE per kemasan penjualan. PMK 118/PMK.04/2006 menyatakan bahwa pembulatan ke atas dalam kelipatan Rp 50,00 dan diperbarui di PMK 134/2007 pembulatan ke atas menjadi Rp 25,00.

Sebenarnya keinginan pemerintah melakukan perubahan-perubahan seperti keinginan untuk menghilangkan tarif advalorem, menghilangkan golongan pengusaha III A dan III B, memberikan penurunan HJE minimum untuk golongan II dan III sebesar 15% dan perubahan lainnya yang terdapat dalam PMK 134/2007 adalah untuk menyederhanakan administrasi, melindungi industri dalam negeri, dan mengurangi salah satu penyebab peredaran hasil tembakau ilegal. Salah satu cara menyederhanakan administrasi dimana penerapan beban cukai untuk semua golongan rokok akan mengarah ke tarif spesifik dengan HJE diadministrasikan oleh pemerintah karena itu, pemerintah melakukan penyesuaian terhadap harga dasar dan tarif cukai hasil tembakau. Untuk melindungi industri hasil tembakau dalam negeri atas hasil tembakau impor dikenakan tarif tertinggi yang berlaku tanpa membedakan cara membuatnya. Sementara itu, terhadap pengusaha pabrik hasil tembakau yang melakukan ekspor yang jumlahnya melebihi produksi hasil tembakau dari jenis yang sama untuk pemasaran domestik dalam 1 tahun takwim tetap diberikan insentif berupa penurunan tarif cukai.

Kenaikan tarif spesifik dan penurunan tarif advalorem tersebut apabila

dikaitkan dengan fungsi penerimaan negara maka hal tersebut dapat digolongkan ke dalam fungsi regulasi dimana perubahan-perubahan yang terjadi itu digunakan untuk pengawasan. Seperti telah disebutkan di atas, bahwa perubahan tarif cukai dan HJE bukan merupakan kenaikan tarif cukai namun merupakan konversi tarif cukai. Konversi tarif cukai ini sebagai suatu langkah awal dari pemerintah dan pembuat kebijakan untuk menghilangkan tarif ad valorem dan menggunakan 1 jenis tarif yaitu tarif spesifik.

Pada permulaan diberlakukannya cukai, tarif yang pertama kali digunakan adalah jenis tarif advalorem sekitar tahun 1980-an. Penggunaan jenis tarif advalorem tersebut berlangsung sampai dengan akhir tahun 2006 dengan dikeluarkannya PMK 118/PMK.04/2006 yang mulai menambahkan jenis tarif spesifik sehingga digunakan gabungan dari kedua jenis tarif cukai tersebut yang mulai berlaku efektif pada awal tahun 2007. Perkembangan struktur tarif dan HJE apabila disajikan dalam bentuk tabel dari tahun 1980 sampai dengan tahun 2007 adalah sebagai berikut:



TABEL IV. 5
Perkembangan Struktur Tarif Dan HJE
(dalam masa berlakunya)

Tahun	1980 an	1991	1998	1999	2000	2001
Sistem Cukai	Ad valorum	Ad valorum	Ad valorum	Ad valorum	Ad valorum	Ad valorum
Tarif Cukai	5%-37,5%	5%-37,5%	2%-38%	4%-36%	12%-40%	4%-40%
HJE minimum			Kretek: Ya Putih: Tidak	Kretek + Putih: Ya	Ya	Ya
Kenaikan HJE				Harga per batang	Harga per batang	Harga per batang
Catatan				Rokok putih diberikan periode transisi utk penyesuaian harga	Periode penyesuaian harga untuk rokok putih berakhir	HJE meningkat dalam Rupiah per batang.
Tahun	2002	2005	2006	2007	2008	
Sistem Cukai	Ad valorum	Ad valorum	Ad valorum	Ad valorum + Spesifik	Ad valorum + Spesifik	
Tarif Cukai	4%-40%	4%-40%	4%-40%	4%-40%	0%-36%	
HJE minimum	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	
Kenaikan HJE	Harga per batang	Persen ↑ = 15%	Persen ↑ = 10%	Persen ↑ = 7%	Sesuai tarif cukai	
Catatan				Memperkenalkan tarif spesifik dengan rentang Rp 3-7/batang	Melakukan konversi antara HJE, advalorum, dan spesifik	

Sumber: Peraturan-peraturan Menteri Keuangan, Badan Kebijakan Fiskal

Pada tabel di atas, dijabarkan tentang perjalanan penggunaan jenis tarif cukai yang pernah berlaku di Indonesia. Pada tahun 1980-an, tarif yang pertama kali digunakan adalah tarif advalorum dengan tarif cukainya sebesar 5% - 37,5%. Tarif cukai hasil tembakau mengalami kenaikan secara perlahan-lahan dari tahun ke tahun. Batas paling tinggi tarif cukainya mengalami kenaikan dari 37,5% sampai mencapai 40% sampai tahun 2007. Namun, tarif cukai tertingginya mengalami penurunan pada tahun 2008 menjadi maksimal 36% karena ada usaha untuk mengkonversikan pada tarif spesifik.

Masalah pengkonversian tarif advalorum ke spesifik mendapatkan respon yang beraneka ragam. Ada pihak yang mendukung, tidak sedikit pula yang menentang, namun ada juga yang bersikap pasrah dengan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah.

“Kita tidak bisa keberatan. Ya itu, sekali lagi kita tidak bisa apa-apa apabila pemerintah sudah mengeluarkan peraturan, kita harus loyal terhadap pemerintah. Kita harus melakukan itu dengan konsekuensi apapun yang terjadi. Kita kan menyesuaikan dengan peraturan itu.” (wawancara dengan Imam Rujono, 7 Juli 2008).

Sebenarnya, arahan untuk melakukan konversi tersebut sudah ada pada tahun 2006 pada saat pembahasan untuk penetapan *roadmap* IHT oleh Departemen Perindustrian. Muhaimin Moefti selaku Ketua Gaprindo menyatakan bahwa:

“Pada tahun 2006 sudah ada yang namanya *roadmap* mengenai industri tembakau ini yang disusun oleh Departemen Perindustrian kemudian juga ada pembicaraan dengan Departemen Keuangan dan kami-kami juga ikut serta. Khusus mengenai cukai, itu memang sudah ada suatu arahan, suatu arahan kebijakan yang ada di dalam *roadmap* bahwa tarif itu akan secara gradual berpindah pada spesifik.” (wawancara dengan Muhaimin Moeftie, 16 Juni 2008).

Adanya wacana pada tahun 2006 merupakan sinyal yang diberikan oleh pemerintah kepada para pelaku industri hasil tembakau untuk menyiapkan antisipasi menanggapi disahkannya *roadmap* yang nantinya akan disertai dengan dibuat dan diberlakukannya peraturan atau kebijakan-kebijakan yang mendukung keberadaan *roadmap* tersebut. Atas wacana yang telah beredar tersebut, akhir tahun 2006 Direktorat Jenderal Bea dan Cukai mendapatkan surat dari asosiasi pabrik rokok yang keberatan dengan penetapan tarif spesifik ketika Direktorat Jenderal Bea dan Cukai mulai mengenalkan tarif spesifik dengan menyatakan bahwa sistem advalorum dalam penerapannya telah terbukti dalam mengamankan

penerimaan negara yaitu dengan tercapainya target cukai (“Konversi Bukan Kenaikan Cukai”).

Seperti telah dikatakan sebelumnya, keinginan untuk mengkonversikan tarif tersebut mendapat banyak pertentangan dari para pelaku usaha. Para pelaku usaha yang bersikap menentang hanya melihat dari satu sisi saja, tidak seperti pemerintah yang melihat dari keseluruhan sisi.

“Ya, pemerintah itu mungkin melihat secara keseluruhan tidak hanya dari 1 sisi. Di satu sisi, mungkin ingin menjaga kesehatan tapi disisi lain masih mempertimbangkan uang yang masuk untuk negara, masih mempertimbangkan penyerapan tenaga kerja karena rokok itu kan sangat padat karya. Jadi itu yang menjadi pertimbangan pemerintah jadi ya ada yang harus dipikirkan. Sisi lain ada kampanye anti rokok tapi disisi lain pemerintah masih mempertimbangkan penyerapan tenaga kerja dan memasukkan cukainya.” (wawancara dengan Imam Rujono, 7 Juli 2008).

Pelaku usaha IHT yang tidak setuju dengan peraturan PMK 134/PMK.04/2007 dikarenakan mereka hanya melihat dari sisi kenaikan tarif spesifik yang sangat besar. Kenaikan tarif spesifik tersebut dianggap akan memberatkan keberadaan industrinya. Namun, mereka tidak melihat dari tarif advalorum dan Harga Jual Eceran yang mengalami penyesuaian harga. Apabila tarif spesifik mengalami kenaikan, tarif advalorumnya akan mengalami sedikit penurunan. Dalam PMK 134/PMK.04/2007, ketentuan tarif cukai dan Harga Jual Eceran hasil tembakau jenis tarif cukai spesifik dibuat *flat* Rp 35,- tanpa membedakan golongan pabrik kecuali golongan III untuk jenis SKT Rp 30,-. Sebelumnya untuk golongan I Rp 7,-, golongan II Rp 5,- dan golongan III Rp 3,-. Perubahan tarif cukai spesifik tersebut adalah hasil konversi penurunan tarif ad valorum untuk masing-masing jenis tembakau dan golongannya dan bukan merupakan kebijakan kenaikan cukai. Konversi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah perubahan dari satu sistem pengetahuan ke sistem yang lain; perubahan dari satu bentuk ke bentuk lainnya (Kamus Besar Bahasa Indonesia). Melihat dari pengertian tersebut,

konversi seharusnya tidak menambah beban cukai namun hanya mengubah bentuk tarif cukai dari *advalorum* ke tarif spesifik.

Pengenaan tarif cukai hasil tembakau di Indonesia digunakan 2 macam tarif yaitu tarif *advalorum* dan tarif spesifik. Penggunaan kedua tarif tersebut dapat disebut dengan tarif gabungan. Tiap-tiap macam jenis tarif mempunyai kelebihan dan kekurangannya sendiri. Namun, tidak selalu baik apabila kedua jenis tarif tersebut digunakan secara bersamaan. Seperti diungkapkan oleh Permana Agung yang menyatakan bahwa:

“kalau ditanya saya, menggunakan 2 sistem dalam 1 kesempatan itu kurang baik. Saya katakan bukan tidak baik karena mungkin terlalu vulgar ya.” (wawancara dengan Permana Agung, 9 Juli 2008).

Bertentangan dengan pendapat Permana Agung, Nazrudin Djoko dari Badan Kebijakan Fiskal menyatakan bahwa menggunakan 2 jenis tarif masih bisa digunakan untuk saat ini dan masih bisa menguntungkan pemerintah walaupun harus ada tindak lanjutnya.

“Wah itu gimana ya. Dengan adanya penggunaan 2 tarif itu kemarin, kan kita bisa melampaui target. Beberapa negara seperti Malaysia juga sempat menggunakan *advalorum* dan spesifik. Karena *advalorum* itu untuk mengejar inflasi. Nanti targetnya kalau naik, harganya tinggal dinaikkan. Di beberapa negara sekarang *udah full* spesifik seperti Vietnam. Memang kalau nanti *full* spesifik perusahaan besar dan kecil akan perang karena tarifnya akan sama nanti. Tapi secara administratif akan mudah. Seperti Filipina sekarang juga sedang dalam proses menuju spesifik. Rekomendasi dari beberapa organisasi internasional dan negara-negara internasional tentang praktek cukai tembakau, praktek-praktek cukai itu lebih diarahkan ke spesifik. Karena spesifik itu dianggap *fair treatment*-nya. Kalau golongan I naik Rp 5 maka golongan II dan III sama naik Rp 5 juga.” (wawancara dengan Nazrudin Djoko dan Noor Syaifudin, 6 Juni 2008).

Keinginan pemerintah untuk menggunakan tarif gabungan telah tercantum dan memiliki dasar hukumnya yang tercantum dalam pasal 5 ayat (3) UU Cukai No. 39 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa tarif cukai dapat diubah dari persentase harga dasar menjadi jumlah dalam rupiah untuk setiap satuan barang kena cukai atau sebaliknya atau penggabungan dari keduanya. Berdasarkan peraturan ini, keinginan pemerintah untuk melakukan konversi tarif cukai dari ad valorum ke spesifik seperti mendapatkan izin atau “lampu hijau” sebab di dalam peraturan tersebut, Undang-Undang sudah memperbolehkan apabila penggunaan tarifnya diubah ke dalam rupiah untuk setiap barang. Apabila ingin tetap menggunakan tarif gabungan, dalam pasal tersebut juga telah disebutkan bahwa keinginan untuk menggunakan tarif gabungan antara persentase harga dasar dan jumlah dalam rupiah untuk satuan barang tetap diperbolehkan.

Tarif spesifik ataupun tarif ad valorum pastinya memiliki kelemahan dan kekurangan. Keinginan pemerintah untuk melakukan konversi dari ad valorum ke spesifik pastinya ada keinginan untuk menghilangkan kekurangan-kekurangan selama menggunakan tarif gabungan tersebut. Bila dijabarkan secara terpisah, berikut perbandingan tarif ad valorum dan tarif spesifik yang dibedakan berdasarkan kelebihan dan kekurangan seperti yang tercantum di tabel IV. 2.

TABEL IV. 6
Perbandingan tarif Advalorum Dengan Tarif Spesifik

	Kelebihan	Kekurangan
Tarif Advalorum	a. Sesuai untuk sektor tembakau Indonesia yang heterogen, adil pembebanannya karena pabrik besar dikenakan tarif tinggi sedangkan pabrik kecil dikenakan tarif rendah.	a. Pemerintah mendistorsi pasar dengan menetapkan Harga Jual Eceran
	b. Memberikan kesempatan berusaha bagi industri kecil	b. Pemungutan dan pengawasannya kompleks meliputi pengawasan tarif, HJE golongan, jenis hasil tembakau kemasan, dan alat kontrol pita cukai
	c. Menghindari monopoli disektor industri hasil tembakau	c. Membuat gap harga transaksi pasar dengan HJE semakin jauh
	d. Responsif terhadap inflasi	d. Kesenjangan beban cukai antar golongan semakin jauh
		e. Dalam hal kenaikan HJE berbentuk prosentase akan membuat gap HJE antar jenis hasil tembakau semakin jauh
Tarif Spesifik	a. Pemerintah tidak perlu menetapkan harga dasar	a. Tidak adil karena pabrik besar dan kecil beban cukainya sama
	b. Lebih mudah dalam pemungutan dan pengawasan	b. Jika besaran tarif sama untuk semua golongan akan mendorong oligopoly dan belum sesuai untuk industri tembakau di Indonesia yang heterogen dan banyak jumlahnya
	c. Pemerintah tidak mendistorsi pasar	c. Tidak responsif terhadap inflasi
	d. Mendorong industri kecil untuk meningkatkan daya saing	
	e. Sangat tepat untuk menjalankan fungsi pengaturan (pembatasan konsumsi)	

Sumber: Warta Bea Cukai, Edisi 386, Januari 2007, Diolah peneliti.

Sistem tarif cukai yang berlaku di Indonesia didasarkan dari beberapa hal, yaitu mengenal perbedaan statifikasi pabrik hasil tembakau berdasarkan jumlah produksi dan jenis hasil tembakaunya. Sistem tarif spesifik dan ad valorum memiliki keuntungan dan kelemahan, seperti yang terdapat dalam tabel IV.5 di atas. Pemerintah menetapkan kebijakan dalam PMK 134/PMK.04/2007 didasari adanya kepentingan terhadap besarnya penerimaan pajak, kemudahan administrasi, pengumpulan pajak yang efektif dan kesejahteraan konsumen. Konsumen berkepentingan pada harga, kualitas dan variasi jenis produk yang dikonsumsi. Produsen berkepentingan dalam hal laba dan *market share* (Skripsi Rusmiyati Kartanegara).

Sistem cukai ad valorum yang diterapkan sebelum PMK No. 118/PMK.04/2006, tidak lepas dari karakteristik industri rokok Indonesia yang sangat heterogen. Dari kapasitas produksi pabrik, rentang produksi antara pabrik Golongan IIIB dan Golongan I mencapai 60 miliar batang. Dari aspek tenaga kerja, jumlah karyawan untuk pabrik Golongan IIIB sekitar 3-4 orang sedangkan pabrik Golongan I mencapai 25 ribu orang. Dengan adanya kondisi real tersebut, tarif cukai ad valorum untuk seluruh jenis hasil tembakau dibuat berjenjang berdasarkan jumlah produksi per tahun. Selain itu, pengguna sistem tarif ad valorum dilakukan pemerintah dengan tidak secara total menyerahkan komponen pembentuk harga jual hasil tembakau kepada mekanisme pasar. Pemerintah menetapkan harga jual eceran minimum kepada masing-masing golongan pengusaha.

Sistem tarif ad valorum memiliki beberapa kelebihan daripada sistem tarif spesifik. Untuk pemerintah, tarif ad valorum menguntungkan karena responsif terhadap inflasi. Tarif advalorum merupakan tarif yang menggunakan persentase sehingga dapat menyesuaikan diri dengan inflasi yang ada.

Sedangkan tarif spesifik tidak dapat menyesuaikan besar tarif dengan kenaikan inflasi setiap tahun. Tarif spesifik ditentukan pemerintah tidak berdasarkan persentase tetapi berdasarkan rupiah per batang. Sehingga beban cukai yang dihitung dengan menggunakan tarif spesifik akan selalu sama dengan beban cukai tahun lalu, dengan asumsi jumlah produksi atas hasil tembakau tidak

mengalami kenaikan. Hal tersebut menyebabkan pemerintah harus melakukan perubahan kebijakan dengan mengatur tarif spesifik setiap tahun.

Kelemahan dari tarif ad valorem adalah dari sisi administrasi yang rumit. Dasar penghitungan dari tarif ad valorem ada dua yaitu HJE dan besar persentase untuk tiap golongan pengusaha. Karena itu untuk pelaksanaan pengawasan, sebelum rokok diedarkan ke dalam pasar bebas, pengusaha harus membeli pita cukai yang telah disediakan oleh DJBC. Dalam pita cukai tersebut tertera tarif dan harga jual eceran yang ditetapkan oleh pemerintah. Pita cukai yang menempel pada hasil tembakau tersebut berfungsi sebagai suatu bentuk kontrol secara fisik. Dengan adanya pita cukai, selain aparat pemerintahan yang dapat mengawasi produk yang sudah membayar cukai, namun masyarakat termasuk kompetitor perusahaan dapat melakukan kontrol terhadap suatu produk hasil tembakau.

Sedangkan untuk tarif spesifik, pemerintah melakukan pengawasan dengan mengecek pembukuan dari pengusaha rokok. Pemerintah dapat melakukan *cross check* antara jumlah produksi yang telah diedarkan di pasaran (dalam pembukuan perusahaan) dengan beban cukai yang telah disetor oleh perusahaan. Untuk pabrik-pabrik yang ada di golongan I, pemerintah dapat melakukan pengawasan dengan mudah. Karena pada umumnya, pengusaha-pengusaha rokok golongan I menjual sahamnya di bursa efek, sehingga tiap tahun pembukuan pabrik tersebut di audit oleh pihak independen. Akan tetapi berbeda dengan pengusaha rokok yang ada di golongan II dan III. Jumlahnya yang banyak dan sebagian besar merupakan pabrik rumahan. Di antara pabrik tersebut, banyak yang tidak menggunakan pita cukai, menggunakan pita cukai dengan tarif lebih rendah dari yang seharusnya atau mendirikan pabrik untuk mendapatkan pita cukai yang dapat dijual ke pabrikan lainnya.

Tarif ad valorem yaitu besarnya pajak yang akan dipungut ditentukan berdasarkan persentase tertentu dari nilai produk atau harga. Berdasarkan pengertian tersebut, maka apabila suatu barang akan dikenakan cukai maka harus ada nilai produk atau harga yang telah ditetapkan terlebih dahulu atau yang telah disepakati bersama yang akan menjadi dasar penghitungan besarnya cukai yang disebut dengan Harga Jual Eceran (HJE). Penggunaan tarif ad valorem pada dasarnya akan menimbulkan rasa adil bagi pelaku industri karena pengenaan

tarifnya di dasarkan kepada pembagian golongan pabrik sehingga pabrik yang besar akan mendapatkan jatah tarif cukai yang tinggi dan pabrik menengah atau kecil akan mendapatkan tarif yang juga sesuai dengan keadaan pabriknya.

Dengan adanya pengenaan tarif yang dianggap adil tadi, secara tidak langsung akan menimbulkan efek bahwa pengenaan tarif dengan cara tersebut akan membantu keberlangsungan industri kecil. Tarif cukai yang lebih kecil diharapkan akan menyebabkan harga jual dari hasil tembakau (rokok) dari pabrikan kecil akan lebih murah dan dapat terjangkau oleh masyarakat luas sehingga dapat membantu keberlangsungan usahanya. Kemampuan pabrikan kecil untuk bersaing dengan pabrikan besar secara tidak langsung akan menghindari monopoli pada industri hasil tembakau. Memang, kemampuan pabrikan besar tidak dapat dihadang karena pabrikan besar memiliki banyak modal untuk mempromosikan barang produksinya. Tapi dengan adanya hasil tembakau dari pabrikan kecil akan memberikan pilihan bagi masyarakat kelas tertentu untuk memilih rokok yang sesuai dengan kondisi keuangannya.

Fenomena ini terjadi di tengah masyarakat kelas menengah ke bawah. Ketika harga rokok yang diproduksi oleh pabrikan besar mengalami kenaikan harga jual yang dipengaruhi oleh kenaikan tarif cukai dan kenaikan harga bahan pokok, tidak mengharuskan mereka untuk menghentikan kebiasaannya merokoknya. Alih-alih berhenti merokok, mereka akan memilih rokok yang jauh lebih murah yang sesuai dengan keadaan keuangannya. Hal inilah yang juga dirasakan oleh Muhaimin Moefi, Ketua Gaprindo yang mengatakan bahwa:

“...misalkan rokok Ardath harganya naik 20%, saya mulai *mikir*, berarti harus ada pengurangan konsumsi yang lain. Tapi akan lebih praktis adalah barangkali saya akan mencoba alternatif karena itu faktor harga maka coba rokok yang lain. Sekarang, misalnya harga berubah naik, jadi saya mencari alternatif yang harganya lebih murah yang kantong saya masih cukup tapi dengan *image* yang tidak berbeda jauh.” (wawancara dengan Muhaimin Moefi, 16 Juni 2008).

Penggunaan tarif ad valorum juga memiliki kelemahan. Penetapan HJE

oleh pemerintah dianggap sebagai tindakan mendistorsi pasar. Selain itu, ada kesulitan yang kompleks dalam mengadakan pengawasan yang meliputi pengawasan tarif, HJE, golongan jenis hasil tembakau, kemasan, dan alat kontrol pita cukai.

Kelemahan tarif spesifik sebenarnya tidak terlalu banyak dibandingkan dengan tarif ad valorem. Lagipula, di negara-negara maju seperti Singapura dan Malaysia sudah mampu untuk menggunakan *full specific*. Tarif spesifik dirasakan keuntungannya karena pemerintah tidak akan melakukan distorsi pasar karena tidak akan ada penetapan HJE yang dilakukan oleh pemerintah. Atas alasan tersebut, pemerintah akan lebih mudah dalam hal pengawasannya karena tidak akan mengawasi “harga jual yang telah ditetapkan” Direktorat Jenderal Bea dan Cukai terhadap para produsen rokok. Pemerintah juga akan mudah dalam menghitung jumlah penerimaan negara dari cukai tembakau karena hanya akan mengalikan tarif spesifik per batang dengan banyaknya jumlah batang rokok yang terjual. Menurut Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, penggunaan tarif spesifik ini juga akan memudahkan dalam hal pengaturan atau regulasinya karena ketika pemerintah ingin meningkatkan fungsi tersebut, pemerintah hanya harus menaikkan tarif spesifiknya dan sebaliknya tanpa harus menetapkan HJE.

Pengkonversian tarif ad valorem ke tarif spesifik ini tidak akan menambah beban tambahan bagi Industri Hasil Tembakau. Memang, pemberlakuan PMK 134/PMK.04/2008 ini menitikberatkan pada posisi tarif spesifik Rp 35,00 per batang. Namun kondisi ini tidak akan memberatkan atau menambah kewajiban pengusaha rokok. Karena tidak ada beban tambahan dalam bentuk cukai maka beban cukai yang dibayarkan pengusaha tersebut adalah sama dengan sebelumnya. Seperti yang disampaikan oleh Muhaimin Moefiti:

“...memang betul kurang lebihnya bahwa dengan menurunkan ad valorem dan menaikkan spesifiknya beban cukai setiap merek itu tidak berubah dari tahun sebelumnya. Penurunan tarif ad valorem yang progresif walaupun diimbangi dengan kenaikan cukai spesifik tidak akan menambah beban baru dan cenderung pada pelaksanaannya akan sama dengan sistem yang ada saat ini, sebelum pemberlakuan PMK 134.” (wawancara dengan

Muhaimin Moefitje, 16 Juni 2008).

Bila melihat kondisi di atas, dasar pemikiran pemerintah untuk melakukan konversi tarif tersebut dapat dikatakan sebagai salah satu dari fungsi regulierend. Dikatakan sebagai fungsi regulierend atau mengatur karena adanya usaha pemerintah untuk melakukan campur tangan untuk tujuan mengatur seperti yang diutarakan oleh Brotodihardjo, dimana beliau mengatakan bahwa fungsi regulierend yang diberi istilah nonbudgetair adalah pajak yang digunakan sebagai suatu usaha pemerintah untuk turut campur tangan dalam hal mengatur dan bilamana perlu mengubah susunan pendapatan dan kekayaan dalam sektor swasta (Brotodihardjo, 211). Melihat dasar pemikiran dan tujuan yang diterapkan oleh pemerintah, terlihat bahwa pemerintah dalam merumuskan dan menetapkan peraturannya tidak berdasarkan pada penerimaan negara meskipun hal tersebut tidak dilupakan, namun posisi penerimaan negara atau fungsi budgetairnya berada di posisi kedua. Hal ini didukung dengan posisi cukai sendiri, dimana cukai dikenakan atas suatu barang dengan tujuan untuk mengatur barang tersebut karena ada karakteristik tertentu.

Kedua fungsi tersebut tidak dapat dipisahkan antara satu dan lainnya. Apabila fungsi budgetairnya yang diutamakan, maka fungsi regulierendnya juga harus dipertimbangkan, tidak diperbolehkan apabila fungsi mengaturnya dilepaskan. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Mansury yang mengatakan bahwa kedua fungsi pajak, yaitu fungsi budgetair dan regulierend, merupakan satu kesatuan yang saling melengkapi dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain (Mansury, 20). Namun, untuk beberapa tahun ke depan, fungsi regulierend akan semakin jelas didengungkan. Hal ini dapat dilakukan dengan melakukan pembatasan produksi pada pabrik-pabrik Industri Hasil Tembakau. Hal ini sesuai dengan *roadmap* IHT dimana untuk setelah tahun 2015-2020 jumlah produksi menjadi 0 karena perhatian pemerintah tertuju pada aspek kesehatan yang melebihi pada aspek tenaga kerja dan penerimaan (Warsono, "Pembinaan", Ed. 399).

Pada pembahasan sebelumnya, dikatakan bahwa salah satu dasar pemikiran dari PMK 134/PMK.04/2007 tersebut adalah untuk menciptakan

administrasi cukai yang sederhana. Undang-Undang Cukai yang berlaku saat ini juga mengalami perubahan dalam hal pengawasannya. Ini merupakan suatu langkah pemerintah untuk menjalankan fungsi regulernya yang lain dimana pemerintah ingin mengatur administrasi cukai dengan menggunakan cara yang lebih sederhana agar pihak pelaku Industri Hasil Tembakau tidak merasa kesulitan menerapkan peraturan yang berlaku seperti sebelumnya. Penyederhanaan administrasi cukai tersebut selain menyederhanakan golongan IHT dan tarif juga pada pembukuan dan auditnya. Kedua hal tersebut merupakan instrumen pengawasan di bidang cukai.

Perubahan lain yang terkait dengan PMK 134/PMK.04/2007 adalah perubahan mengenai sistem pengawasan yang diberlakukan terhadap pengusaha Industri Hasil Tembakau. Cukai adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan, antara lain: konsumsinya perlu dikendalikan, peredarannya perlu diawasi, pemakaiannya dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat atau lingkungan hidup dan pemakaiannya perlu pembebanan pungutan negara demi keadilan dan keseimbangan. Karena karakteristik tersebut, maka produksi maupun konsumsinya perlu diawasi. Salah satu alat untuk mengetahui kepatuhan pengusaha barang kena cukai (BKC) yaitu melalui suatu mekanisme pengawasan yang dilakukan dalam sistem pembukuan.

Pada mulanya, sistem pembukuan yang disebut dengan istilah buku persediaan dikalangan pengusaha rokok khususnya pabrik rokok kecil menggunakan pembukuan yang cukup rumit dalam pengisian datanya dan diberlakukan sama bagi semua golongan pabrik rokok. Hal ini dinilai cukup rumit bagi pabrik rokok tersebut. Untuk mengatasi masalah kerumitan tersebut, sesuai dan sejalan dengan Undang-Undang Cukai No. 39 Tahun 2007 dilakukan penyederhanaan (*simplifikasi*) dan penyempurnaan.

Proses penyederhanaan dan penyempurnaan dilakukan dengan cara sebagai berikut. Untuk golongan Pengusaha Kena Pajak (PKP) diwajibkan membuat pembukuan. Sedangkan perusahaan non PKP diwajibkan melakukan pencatatan ke dalam buku pencatatan dimana format pembukuan dan pencatatan sudah dibuatkan oleh Direktorat Cukai. Pembukuan merupakan proses pencatatan

yang dilakukan secara berkala teratur untuk mengumpulkan data dan informasi yang meliputi dan mempengaruhi keadaan harta, utang, modal pendapatan, dan biaya yang secara khusus menggambarkan jumlah harga perolehan dan penyerahan barang atau jasa, yang kemudian diikhtisarkan dalam laporan keuangan. Kewajiban melakukan pencatatan dimaksudkan untuk memberi kemudahan dalam memenuhi ketentuan undang-undang cukai dengan tetap menjamin pengamanan hak-hak negara. Sedangkan pencatatan adalah proses pengumpulan dan penulisan data secara teratur tentang:

- a. pemasukkan, produksi, dan pengeluaran Barang Kena Cukai, dan
- b. penerimaan, pemakaian dan pengembalian pita cukai atau tanda pelunasan cukai lainnya.

Pembukuan maupun pencatatan diatur dalam pasal 16 dan 16A UU No.39 Tahun 2007 dilakukan secara berkala dapat berupa harian, mingguan, bulanan atau tahunan yang disesuaikan dengan jenis barang kena cukai. Untuk hasil tembakau, pengusaha pabrik memberitahukan BKC yang selesai dibuat kepada pejabat bea dan cukai setiap bulan. Pengawasan yang dilakukan dalam bentuk pembukuan dan pencatatan sebenarnya suatu cara yang efektif mengingat banyaknya jumlah pabrik rokok yang mencapai 4700 pabrik yang tidak mungkin apabila dilakukan pengawasan satu per satu. Karena itu salah satu caranya adalah melalui pembukuan yang nantinya pemeriksaan terhadap pembukuan akan ditingkatkan untuk mengetahui kepatuhan pengusaha dan untuk memastikan pabrik rokok sudah menjalankan usahanya sesuai dengan aturan yang berlaku. Pengawasan dalam kaitannya dengan pembukuan dan pencatatan dapat dilakukan oleh Bea dan Cukai dengan pemeriksaan atau penelitian di lapangan secara periodik maupun insidental, termasuk juga dilakukan pembinaan dan penindakan terhadap pengusaha yang melakukan pelanggaran ketentuan pencatatan atau pembukuan dan pelaporan sesuai ketentuan yang berlaku.

Cukai dalam kaitannya dengan kesehatan juga mempunyai andil yang cukup besar. Dengan pengenaan cukai dan PPN pada industri hasil tembakau diharapkan dapat mengurangi konsumsi produk hasil tembakau tersebut dan diharapkan agar dapat meningkatkan kesehatan para mantan penikmat dan lingkungan disekitarnya. Seperti telah disebutkan pada bab sebelumnya, banyak

organisasi Internasional yang ikut berperan untuk membatasi atau bahkan memberantas konsumsi produk hasil tembakau tersebut. Salah satunya adalah WHO. Pemerintah Indonesia sepertinya juga tidak tinggal diam dengan adanya efek negatif dan eksternalitas yang ditimbulkan dari produk hasil tembakau tersebut. Kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam bingkai kesehatan tersebut dapat dikatakan menjalankan fungsi regulerend yaitu fungsi untuk mengatur yang dalam hal ini dalam bidang kesehatan.

Isu-isu yang dibentangkan sebagai isu kesehatan yang diperhatikan bukan dari segi penikmat rokok itu sendiri tetapi juga masyarakat dan lingkungan disekitarnya. Lebih dari 43 juta anak Indonesia hidup serumah dengan perokok dan terpapar asap tembakau pasif atau asap tembakau lingkungan (“Lebih dari”, ed. 30 Juni 2008). Anak-anak yang terpapar asap tembakau dapat mengalami pertumbuhan paru-paru yang lambat, lebih mudah terkena bronkitis serta infeksi saluran pernafasan, telinga, dan asma. Siti Fadilah dalam Kompas menyatakan konsumsi rokok dan tembakau merupakan salah satu faktor resiko utama terjadinya berbagai resiko penyakit tidak menular seperti kardiovaskuler, stroke, penyakit paru, obstruktif kronik, kanker paru, kanker mulut, dan kelainan kehamilan (“Lebih dari”). Penyakit-penyakit tidak menular tersebut merupakan penyebab kematian utama di dunia, termasuk Indonesia. Peningkatan jumlah perokok di Indonesia khususnya pada pemula, merupakan salah satu dampak dari banyaknya iklan disekitar anak-anak, di jalan, di lingkungan sekolah, di televisi, dan media massa. Hal ini juga disampaikan oleh Ilyani Sudardjat, Peneliti dari YLKI yang menyatakan bahwa:

“Peningkatan perokok saat ini sangat signifikan. Dulu kita punya peraturan kesehatan yang *concern* terhadap bahaya atau dampak merokok. Sekarang ini dengan iklan yang sangat marak, seperti yang ada di Bandara Djuanda yang terdapat tulisan iklan “Dji Sam Soe” yang sangat besar melebihi papan nama bandara itu sendiri. Begitu juga dengan iklan-iklan di jalan ditambah lagi sekarang ini menjadi sponsor untuk kegiatan sekolah yang dalam hal ini pendidikan. Kalau dulu itu, dalam jangka waktu 10 tahun kenaikan hanya 4% dari 64% ke 68% itu untuk golongan

muda 19 tahun. Setelah jangka waktu dari 3 tahun terakhir ini kenaikan itu sekitar 10% dari 68% jadi 78%. Itu kan sangat luar biasa sekali konsumsi rokok anak-anak sekarang. *Dah gitu*, usia dini untuk mulai merokok juga semakin muda. Usia 5-9 tahun Cuma sekian persen. Ada data resminya itu. Sedangkan sekarang udah mencapai 4 kali lipat. Yang mengherankan adalah kenapa rokok yang mengandung zat-zat berbahaya bisa diiklankan.” (wawancara dengan Ilyani Sudardjat, 27 Juni 2008).

Untuk mengatasi hal tersebut, pemerintah mulai mengajukan RUU tentang dampak merokok. Namun, dari berbagai LSM menyatakan bahwa ada langkah yang tidak kalah penting dari mengajukan rancangan undang-undang, yaitu memperhatikan peringatan kesehatan dengan gambar dibungkus rokok yang dinamakan *pictorial health warning*. Pemasangan gambar-gambar penyakit yang ditimbulkan akibat rokok di bungkus rokok ternyata sangat efektif. Setidaknya para perokok pun menjadi berpikir dua kali saat ingin merokok. Dalam sebuah pertemuan yang digelar oleh *South East Asia Tobacco Control Alliance* (SEATCA) di Petaling Jaya, Malaysia 19-21 Mei 2008. Para pejabat departemen kesehatan dan aktivis lembaga swadaya masyarakat se-Asia Tenggara, Australia, dan Mongolia memaparkan keberhasilan program *pictorial health warning* terutama Singapura, Thailand, dan Australia yang sudah mengimplementasikan *World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control* (WHO FCTC) artikel 11. (Messwati, “Peringatan”). Inti FCTC adalah kesepakatan untuk mengendalikan perdagangan tembakau untuk melindungi anak-anak, bukan perokok, dan lingkungan dari dampak buruk asap tembakau. Bila dijabarkan maka inti FCTC adalah sebagai berikut (Mohamad, “FCTC”):

- a. Pengendalian melalui harga dan cukai untuk menurunkan keinginan untuk merokok.
- b. Pengendalian *non-price* yaitu melalui perlindungan dari paparan asap rokok, pengaturan kandungan rokok, pengaturan terhadap kemasan rokok, pendidikan komunikasi dan pelatihan untuk meningkatkan

kesadaran masyarakat, pengaturan iklan dan *sponsorship*, serta cara-cara lain untuk menurunkan ketergantungan pada rokok.

Saat ini, mata dunia dan asia tenggara mengarah ke Indonesia yang belum meratifikasi WHO FCTC, suatu konvensi untuk mengendalikan rokok dan tembakau yang sepakati secara aklamasi dalam *World Health Assembly* Mei 2003. Mengharapkan pemerintah Indonesia segera meratifikasi WHO FCTC tentunya memerlukan waktu panjang. Namun, ada langkah kecil tetapi serius yang bisa dikerjakan oleh Departemen Kesehatan, yakni mengajukan draf peraturan pemerintah yang baru untuk persoalan tembakau ini. Setidaknya memuat aturan tentang *Pictorial Health Warning* di bungkus rokok yang beredar di Indonesia.

