

BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

A. Tinjauan Pustaka

Dalam penelitian ini, peneliti melihat hasil penelitian terdahulu yang membahas mengenai cukai hasil tembakau, yaitu penelitian berupa skripsi yang dilakukan oleh Rusmiyati Kartanegara (Program Sarjana Reguler FISIP UI, 2007) dengan judul “Analisis Kebijakan Tarif Cukai Ganda Atas Hasil Tembakau (Implikasi Terhadap PT XYZ)”. Skripsi tersebut lebih menekankan pada implikasi dari pengenaan tarif cukai ganda atas hasil tembakau terhadap PT XYZ. Tujuan dari skripsi tersebut adalah untuk mengetahui justifikasi pemerintah dalam menerapkan kebijakan tarif cukai ganda atas hasil tembakau di Indonesia dan mengetahui implikasi kebijakan tarif cukai ganda atas hasil tembakau di PT XYZ.

Penelitian berupa skripsi ini bersifat deskriptif dengan pendekatan penelitian adalah penelitian kualitatif dan pengumpulan datanya berasal dari studi dokumen dan wawancara mendalam. Dari pembahasan didapatkan kesimpulan bahwa justifikasi pemerintah dalam penetapan tarif cukai ganda adalah untuk kepentingan pencapaian target penerimaan cukai dan dengan adanya penetapan tarif cukai ganda tersebut menyebabkan naiknya harga beberapa *merk* rokok premium dari PT XYZ.

Penelitian terdahulu yang juga dilihat oleh peneliti adalah penelitian oleh Arya Sakti (Program Sarjana Reguler FISIP UI, 2004) dengan judul “Peranan Kebijakan Cukai Hasil Tembakau ditinjau dari Fungsi Budgetair dan Regulerend”. Permasalahan yang diangkat mengenai peranan kebijakan cukai hasil tembakau di Indonesia dilihat dari fungsi budgetair dan regulerend dan perubahan mendasar yang mendasari kebijakan cukai hasil tembakau di Indonesia. Tujuan dari penelitian tersebut adalah untuk menganalisis peranan cukai hasil tembakau dengan menggunakan UU Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai dan

menggambarkan perubahan-perubahan kebijakan cukai hasil tembakau.

Penelitian yang dilakukan menggunakan pendekatan deskriptif-analitis. Dari pembahasan diketahui kesimpulan dari penelitian tersebut mengatakan bahwa kebijakan cukai hasil tembakau di Indonesia sampai dengan tahun 2004 masih lebih ditekankan pada pengoptimalan pendapatan negara, dan perubahan-perubahan cukai yang terjadi pada HJE, kenaikan beberapa tarif cukai dan penggantian nama golongan.

Yang membedakan penelitian tersebut dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti saat ini adalah pada peraturan yang dijadikan landasan dalam menganalisis suatu masalah. Penelitian terdahulu menggunakan UU Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai, sedangkan penelitian yang dilakukan oleh peneliti menggunakan UU Nomor 39 Tahun 2007 dan PMK No. 134/PMK.04/2007. Perbedaan lainnya terletak pada pokok permasalahan yang dibahas.

Penelitian lain yang dilihat oleh peneliti adalah penelitian oleh Bambang Setiawan (Program Sarjana Ekstensi, 2007) tentang “Analisis Penetapan Kebijakan Tarif Spesifik Pada Cukai Hasil Tembakau dilihat dari Kondisi Industri Rokok Saat Ini”. Permasalahan yang diangkat adalah mengenai justifikasi, bentuk dan saat penerapan tarif spesifik dilihat dari kondisi industri rokok saat ini.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif karena berusaha untuk mengedepankan penjelasan yang mendalam akan suatu proses hasil tindakan. Sedangkan jenis penelitian menggunakan penelitian deskriptif. Setelah membaca penelitian tersebut, maka kesimpulannya bila dilihat dari perkembangan rokok saat ini, kebijakan penerapan tarif spesifik memang sudah benar dan layak diterapkan di Indonesia dimana bentuk yang sesuai dengan kondisi saat ini adalah bentuk pengenaan berdasarkan PMK. No. 118 /PMK.04/2006 dimana saat penetapannya tidak dikombinasikan dengan kebijakan tarif advalorum.

Apabila ketiga penelitian sebelumnya tersebut disajikan ke dalam tabel, maka datanya dapat disajikan seperti tabel II.1 berikut ini.

TABEL II.1
PERBANDINGAN PENELITIAN SEBELUMNYA

Nama Peneliti	Judul Penelitian	Permasalahan	Kesimpulan
Rusmiyati. K (Program Sarjana Reguler FISIP UI, 2007)	Analisis Kebijakan Tarif Cukai Ganda Atas Hasil Tembakau (Implikasi Terhadap PT XYZ)	a. Apakah justifikasi pemerintah dalam menerapkan kebijakan tarif cukai ganda atas hasil tembakau di Indonesia? b. Bagaimanakah implikasi kebijakan tarif cukai ganda atas hasil tembakau di PT XYZ?	a. Justifikasi pemerintah dalam penetapan tarif cukai ganda adalah untuk kepentingan pen-capaian target penerimaan cukai b. Dengan adanya penetapan tarif cukai ganda tersebut menyebabkan naiknya harga beberapa merk rokok premium dari PT XYZ.
Arya Sakti (Program Sarjana Reguler FISIP UI, 2004)	Peranan Kebijakan Cukai Hasil Tembakau ditinjau dari Fungsi Budgetair dan Regulerend	a. Apa peranan kebijakan cukai hasil tembakau di Indonesia dilihat dari fungsi budgetair dan regulerend? b. Apa perubahan mendasar yang mendasari kebijakan cukai hasil tembakau di Indonesia?	a. Kebijakan cukai hasil tembakau di Indonesia sampai dengan tahun 2004 masih lebih ditekankan pengoptimalan pendapatan negara. b. Perubahan-perubahan cukai yang terjadi pada HJE, kenaikan beberapa tarif cukai dan penggantian nama golongan.
Bambang Setiawan (Program Sarjana Ekstensi, 2007)	Analisis Penetapan Kebijakan Tarif Spesifik Pada Cukai Hasil Tembakau dilihat dari Kondisi Industri Rokok Saat Ini	a. Apa justifikasi pemerintah dalam penetapan tarif spesifik dilihat dari kondisi industri rokok saat ini? b. Apa bentuk penetapan tarif spesifik dilihat dari kondisi industri rokok saat ini? c. Kapan saat penerapan tarif spesifik dilihat dari kondisi industri rokok saat ini?	a. Kebijakan penerapan tarif spesifik memang sudah benar dan layak diterapkan di Indonesia. b. Bentuk yang sesuai dengan kondisi saat ini adalah bentuk pengenaan berdasarkan PMK. No. 118 /PMK.04/2006 c. Saat penetapannya tarif spesifik tersebut tidak dikombinasikan dengan kebijakan tarif advalorum.
Penelitian yang dilakukan oleh penulis			
Elisabet Ratna	Kebijakan Perubahan Penetapan Tarif Cukai Hasil Tembakau Dalam Rangka Pemenuhan Fungsi Regulerend (Peraturan Menteri Keuangan Nomor 134/PMK.04/2007)	a. Apakah dasar pemikiran pemerintah dalam menetapkan kebijakan Tarif Cukai Hasil Tembakau (PMK 134/PMK.04/2007) ? b. Apakah perubahan-perubahan yang terjadi dalam kebijakan tarif cukai hasil tembakau pada PMK 134/PMK.04/2007?	a. Dasar pemikiran pemerintah adalah kebijakan jangka panjang pemerintah untuk beralih ke fungsi regulerend, menggunakan tarif spesifik murni, menjalankan yang tertuang di dalam <i>roadmap</i> IHT, menjaga industri dalam negeri, menciptakan iklim yang kondusif bagi pengusaha IHT, menyederhanakan administrasi cukai dan mengurangi peredaran rokok ilegal. b. Perubahan yang terjadi pada tarif cukai advalorum dan spesifik, HJE, penggabungan golongan IIIA dan IIIB, dan pemberian fasilitas bagi golongan II dan III dengan menurunkan HJE maksimal 15%.

Sumber : Diolah peneliti

A.1. Konsep Kebijakan

A.1.1. Kebijakan

Secara etimologis, kata kebijakan berasal dari bahasa Yunani dari kata *polis*. Dalam bahasa latin diubah menjadi *politia* yang berarti negara (Abidin, 16). Menurut Edi Suharto, kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan (Suharto, 7). 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).

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). Dari ketiga pengertian di atas dapat di analogikan bahwa kebijakan merupakan suatu tindakan untuk mengatasi suatu permasalahan yang ada di masyarakat yang dibuat oleh aktor, yang dalam hal ini adalah pemerintah.

Proses analisis kebijakan merupakan serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis (Dunn, 22). Aktivitas politis tersebut dijelaskan oleh Dunn sebagai serangkain tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu. Dunn sebagaimana dikutip Winarno menguraikan tahap-tahap dalam menyusun suatu kebijakan publik, diantaranya (Winarno, 4):

a. Tahap penyusunan agenda

Pada tahap ini, pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan beberapa masalah yang dipilih untuk dirumuskan oleh para perumus kebijakan dalam suatu agenda publik. Namun, suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali dan beberapa pembahasan untuk masalah tersebut ditunda untuk waktu yang lama. Tahap penyusunan agenda bila dikaitkan kedekatannya dalam proses prosedur analisis dapat disejajarkan dengan perumusan masalah. Perumusan masalah menghasilkan informasi mengenai

kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan. Perumusan masalah dapat memasok pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda. Perumusan masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan, dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru.(Dunn, 22)

b. Tahap formulasi kebijakan

Pada tahap ini, masalah-masalah yang telah menjadi agenda publik didefinisikan untuk kemudian diambil suatu kebijakan untuk memecahkan masalah tersebut.

c. Tahap adopsi kebijakan

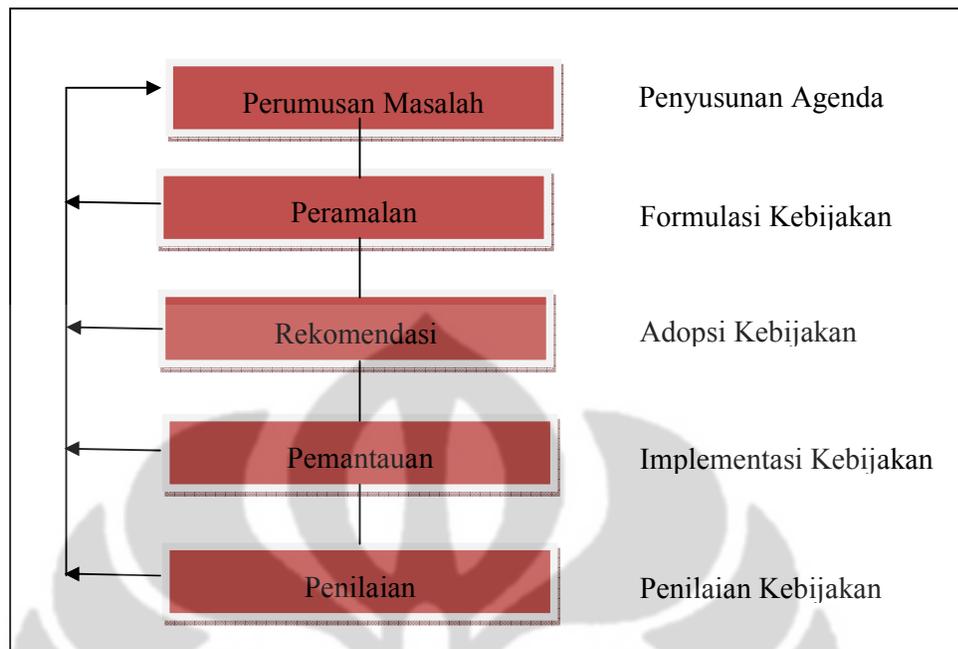
Setelah dilakukan perumusan kebijakan kemudian salah satu atau alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari golongan mayoritas.

d. Tahap implementasi kebijakan

Program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan. Pada tahap ini, berbagai kepentingan akan saling bersaing. Ada kebijakan yang mendapat dukungan dan ada pula kebijakan yang ditentang oleh para pelaksana.

e. Tahap penilaian kebijakan

Pada tahap ini, kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah.



GAMBAR II.1
PENDEKATAN PROSEDUR ANALISIS KEBIJAKAN DENGAN
TIPE PEMBUATAN KEBIJAKAN

Sumber: W N Dunn, terjemahan Muhadjir Darwis

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan suatu ketetapan untuk mencapai suatu tujuan yang diambil berdasarkan program yang terencana.

A.1.2. Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan yang dapat disebut sebagai *policy analysis is client-oriented advice relevant to public decisions and informed by social value. Good policy analysis takes a comprehensive view of consequences and social value* (Weimer, Aidan, 1). Bila diartikan dapat dikatakan bahwa analisis kebijakan adalah suatu saran atau kebijakan yang berorientasi pada masyarakat yang memiliki kesesuaian dengan keputusan publik dan diinformasikan oleh nilai-nilai sosial. Dilihat dari pengertian tersebut, dapat dikatakan bahwa segala kebijakan

yang dibuat selalu bertujuan untuk kebaikan rakyatnya agar sesuai dengan norma di dalam masyarakat dan dapat mengatasi masalah yang timbul dalam masyarakat tersebut. Menurut Harold Lasswell dalam Muhadjir Darwin, secara umum, analisis kebijaksanaan dapat dipahami sebagai proses untuk menghasilkan pengetahuan mengenai dan di dalam proses kebijaksanaan (Darwis, 9).

Dalam arti luas analisis kebijakan adalah suatu bentuk riset terapan yang dilakukan untuk memperoleh pengertian tentang masalah-masalah sosiologis yang lebih dalam dan untuk menghasilkan pemecahan masalah yang lebih baik (Moekijat, 5). Analisis kebijakan mengadakan penyelidikan untuk mendapatkan cara bertindak yang memungkinkan mendapatkan informasi dan mengidentifikasi faktor-faktor manfaat dan akibat-akibat lain dalam pelaksanaannya, untuk membantu pengambilan kebijakan memilih tindakan yang terbaik dalam memecahkan masalah-masalah yang dihadapi.

Analisis kebijakan yang dikemukakan oleh Quade (Darwis, 22) adalah setiap jenis analisis yang menghasilkan dan menyajikan informasi sehingga dapat menjadi dasar bagi pengambil keputusan di dalam menguji pendapat-pendapat mereka, dalam analisis kebijakan kata analisis digunakan dalam pengertian yang paling umum, kata tersebut secara tidak langsung menunjukkan penggunaan institusi dan pertimbangan dan mencakup tidak hanya pengujian kebijakan dengan pemecahan ke dalam komponen-komponen tetapi juga merencanakan dan mencari sintesa atau alternatif-alternatif baru (Dunn, 44). Definisi lain dikemukakan oleh Dunn (Dunn, 45), yakni analisis kebijakan adalah sebuah disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijakan sehingga dapat dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijakan. Dengan demikian dapat diharapkan menghasilkan informasi-informasi dan argumen-argumen yang masuk akan meliputi:

1. nilai-nilai yang pencapaiannya menjadi tolok ukur apakah suatu masalah telah dapat dipecahkan
2. fakta-fakta yang kebenarannya dapat membatasi atau mempertinggi pencapaian nilai

3. tindakan-tindakan yang melaksanakannya dapat menghasilkan pencapaian nilai-nilai dan pemecahan masalah.

Dalam menghasilkan informasi dan argument-argumen yang masuk akal mengenai tiga tipe pertanyaan, analisis dapat menggunakan satu atau lebih dari 3 (tiga) pendekatan analisa: empiris, evaluatif, dan normatif. Pendekatan empiris terutama menjelaskan sebab dan akibat dari kebijakan publik. Pendekatan evaluatif berkenaan dengan penentuan harga atau nilai dari beberapa kebijakan dan pendekatan normatif mengenai pengusulan arah tindakan yang dapat memecahkan masalah-masalah kebijakan.

A.1.3 Kebijakan Fiskal

Cukai termasuk salah satu dari kebijakan fiskal. Oleh karena itu, kebijakan terhadap cukai pun termasuk dalam kebijakan fiskal, sehingga diberikan definisi kebijakan fiskal. Menurut Nurmantu, kebijakan fiskal adalah alternatif keputusan yang dipilih pemerintah dalam mengelola pendapatan dan pengeluaran negara (Nurmantu, 11).

Menurut Mansury, kebijakan fiskal dibagi menjadi 2 pengertian, yaitu berdasarkan pengertian luas dan sempit (Mansury, 1). Kebijakan fiskal dalam pengertian luas adalah kebijakan untuk mempengaruhi produksi masyarakat, kesempatan kerja dan inflasi dengan mempergunakan instrumen pemungutan pajak dan pengeluaran belanja negara. Adapun kebijakan fiskal dalam arti sempit adalah kebijakan yang berhubungan dengan penentuan siapa-siapa yang akan dikenakan pajak, apa yang akan dikenakan pajak, apa yang akan dijadikan dasar pengenaan pajak, bagaimana menghitung besarnya pajak yang harus dibayar dan bagaimana tata cara pembayaran pajak yang terutang. Kebijakan fiskal berdasarkan pengertian sempit ini disebut juga dengan kebijakan perpajakan. Kriteria kebijakan pajak yang baik menurut Schlesinger (Mansury, 1):

- (1) Kebijakan pajak yang baik adalah kebijakan pajak yang mempunyai pola yang selaras. Suatu kebijakan yang berorientasi jangka pendek jangan sampai menimbulkan kesenjangan dengan pola kebijakan yang berorientasi pada jangka panjang;

- (2) Cara yang paling efektif untuk membuat suatu kebijakan pajak yang berarti adalah dengan membuat perhitungan estimasi penerimaan pajak jika suatu kebijakan diterapkan. Untuk membuat perhitungan tersebut, negara memerlukan data statistik yang akurat, oleh karena itu suatu kebijakan pajak yang baik memerlukan suatu administrasi pajak yang baik pula;
- (3) Suatu kebijakan pajak dikatakan baik jika dapat diimplementasikan secara teknis melalui peraturan perundang-undangan yang praktis atau melalui prosedur administratif yang efisien. Hal ini mengartikan antara suatu bentuk kebijakan yang lebih tinggi dengan peraturan pelaksana-nya harus diatur secara baik dan seksama. Pengaturan ini memerlukan suatu koordinasi antara *policy generalist* dengan *administrative specialist*;
- (4) Diperlukan suatu fleksibilitas untuk memadukan metode dan pemikiran dalam pembuatan kebijakan pajak. Fleksibilitas tersebut berguna untuk mengadaptasikan prinsip umum perpajakan dengan struktur ekonomi dan realitas politik di suatu negara.

A.1.4. Fungsi Pajak

Fungsi pajak terdiri dari:

1. Fungsi Budgetair

Fungsi budgetair disebut sebagai fungsi utama pajak yaitu suatu fungsi dalam mana pajak dipergunakan sebagai alat untuk memasukkan dana secara optimal ke kas negara berdasarkan undang-undang perpajakan yang berlaku (Mansuty, 30). Dikarenakan untuk tujuan pemasukkan uang ke negara, jika negara menghadapi kekurangan pemasukkan, maka salah satu cara yang dapat ditempuh oleh pemerintah adalah dengan melakukan pengaturan dari segi pajaknya. Menurut Soemitro dalam Marsuni, fungsi budgetair dititikberatkan pada sektor publik, yang mengandung makna bahwa (Marsuni, 57):

- a. Upaya pemerintah untuk menghimpun dana dari masyarakat.
- b. Dana yang dihimpun digunakan untuk membiayai pengeluaran negara.

- c. Sisa atau surplus dari dana tersebut digunakan untuk membiayai investasi pemerintah (*public investment* atau *public saving*).

Pajak sebagai sumber penerimaan negara merupakan salah satu penafsiran dari fungsi budgetair pajak. Maka apabila membicarakan mengenai fungsi budgetair pajak, dapat dikaitkan dengan pernyataan Thomas R. Dye dalam Marsuni yaitu:

“The budgeter is the single most important policy statement of any government” (anggaran adalah merupakan suatu rumusan kebijakan yang dikeluarkan atau ditetapkan oleh pemerintah) (Marsuni, 58).

2. Fungsi Regulerend

Fungsi regulerend atau fungsi mengatur disebut juga fungsi tambahan, yaitu suatu fungsi dalam mana pajak dipergunakan oleh pemerintah sebagai alat untuk mencapai tujuan tertentu (Mansury, 36). Pajak dalam fungsi regulerend dimaksudkan agar pajak dapat dijadikan sebagai alat pengatur atau sebagai alat regulasi. Marsuni mendefinisikan fungsi regulerend atau fungsi regulasi sebagai fungsi yang ditujukan kepada sektor swasta, dengan demikian pajak dimaksudkan sebagai instrumen pendorong dan perangsang investasi. Oleh karena itu, pajak sebagai instrumen regulasi bersinggungan dengan kebijakan pembangunan nasional dalam rangka menata dan memantapkan struktur ekonomi yang kondusif. (Marsuni, 59). Menurut Anshari, fungsi regulerend berfungsi sebagai alat penggerak masyarakat dalam sarana perekonomian untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Anshari, 14). Menurut Brotodihardjo, fungsi regulerend 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 (Anshari, 14). Dalam penggunaan fungsi regulerend, ada beberapa hal yang ingin diatur oleh pemerintah dengan tujuan untuk:

- a. Mendorong pertumbuhan ekonomi nasional melalui investasi.

- b. Menciptakan pemerataan ekonomi nasional melalui pemerataan investasi dan pembangunan industri.
- c. Menciptakan lapangan kerja dan kesempatan kerja.
- d. Menciptakan stabilitas ekonomi. (Anshari, 14).

Seperti telah disebutkan, filosofi cukai lebih mengedepankan fungsi regulerend. Pengaturan dalam cukai bisa diatur dalam beberapa hal. Dalam penelitian ini, fungsi regulerend pemerintah dalam PMK 134/PMK.04/2007 dilihat dari perubahan-perubahan kebijakan tarif, pengawasan terhadap penggunaan, dan adanya pembatasan produksi rokok untuk rencana jangka panjang pemerintah. Bisa dikatakan bahwa fungsi mengatur ini menggunakan cukai untuk mendorong dan mengendalikan kegiatan masyarakat agar sejalan dengan rencana dan keinginan pemerintah walaupun dari sisi penerimaan justru tidak menguntungkan. Namun, sebaiknya pemungutan cukai lebih mengedepankan sesuai filosofinya.

Dari kedua fungsi pajak di atas, masing-masing fungsi dapat dijadikan sebagai prioritas. Ada kalanya fungsi budgetair dijadikan sebagai prioritas, namun ada kalanya pula fungsi budgetair menempati tempat kedua sesudah fungsi regulerend. Apabila pemerintah menempatkan fungsi regulerend diposisi pertama, maka pemerintah tidak menganggap penting hasil pemungutan pajaknya (Anshari, 213). Fungsi ini sering menjadi tujuan pokok dari sistem pajak sehingga tidak terjadi pertentangan antara kebijakan negara dalam bidang ekonomi dan bidang sosial.

Fungsi pajak di atas menjadi dasar atau kerangka pemerintah dalam membuat suatu kebijakan. Dalam cukai hasil tembakau, ada satu lagi fungsi yang dibutuhkan dan memiliki peranan yang tidak kalah penting, yaitu adanya fungsi pengawasan. Pengawasan terhadap penggunaan dan tingkat konsumsi dari barang-barang tertentu menjadi argumentasi pembenaran pungutan cukai (Agung, bab 5). Fungsi pengawasan ini juga sesuai dengan karakteristik cukai yaitu *quantitative measurement* yaitu pemungutan cukai pada umumnya berimplikasi pada pengawasan fisik atau pengaturan dan pengukuran oleh otoritas cukai. Bentuk pengawasannya tidak harus selalu dengan pita cukai. Saat ini, pengawasannya

dilakukan dengan memeriksa pembukuan khususnya pembukuan produsen dan importir. Apapun bentuk pengawasannya, kriteria inilah yang membedakan antara cukai dengan pajak penjualan sebagaimana dikemukakan oleh Cnossen bahwa *quantitative measurement and physical control may be considered additional distinguishing features of excise taxation* (Cnossen, 10). Pada kalimat tersebut, Cnossen berpendapat bahwa alat kontrol kuantitatif dan kontrol pengawasan fisik dapat dipertimbangkan sebagai fitur tambahan dalam pengenaan cukai.

A.1.5. Asas-Asas Pemungutan Pajak

Dalam memungut suatu pajak, terdapat asas-asas yang harus diperhatikan dalam sistem pemungutan pajak tersebut seperti *Eguity*, *Revenue productivity*, *Ease of administration*, dan *Neutrality*. Salah satu asas yang ada dan digunakan dalam penelitian ini adalah asas *ease of administration*. Asas *ease of administration* mencakup 4 hal yaitu kepastian (*certainty*), kenyamanan atau kemudahan pembayaran (*convenience of payment*), efisiensi (*efficiency*), dan kesederhanaan prosedur (*simplicity*) (Nurmantu).

Certainty dapat diartikan dengan kepastian hukum. Demi mewujudkan kepastian hukum, harus ada hukum yang mendasari administrasi pajak, baik di sisi wajib pajak maupun petugas pajak. Ketersediaan hukum tersebut haruslah bersifat jelas dan mudah dipahami oleh masyarakat. Pemungutan cukai hasil tembakau membutuhkan kepastian hukum. Adanya kepastian hukum akan membuat pelaku Industri Hasil Tembakau dapat mengetahui dan memahami hak dan kewajibannya sehingga dapat mengurangi adanya pelanggaran-pelanggaran yang disengaja maupun tidak oleh pelaku IHT tersebut. Kepastian bukan hanya menyangkut kepastian mengenai subjek pajak, objek pajak, dasar pengenaan pajak, serta tarif tapi juga mengenai prosedur pemenuhan kewajibannya serta pelaksanaan hak-hak perpajakannya.

Convenience diartikan bahwa pemungutan pajak dilakukan semudah mungkin agar tidak mengganggu kenyamanan wajib pajak. Salah satu aplikasi dari asas *convenience* adalah dengan pajak yang dipotong oleh pihak ketiga (pemberi penghasilan) tepat pada saat wajib pajak memperoleh penghasilan sehingga wajib pajak tidak perlu lagi menyisihkan penghasilannya untuk

membayar pajak.

Efficiency dapat ditinjau dari 2 sisi yaitu dari perspektif wajib pajak dan petugas pajak. Dari perspektif otoritas pajak, biaya yang dikeluarkan dalam memungut pajak diupayakan sekecil mungkin jika dibandingkan dengan hasil pemungutan pajak, sedangkan jika dilihat dari perspektif wajib pajak, efisiensi yang dimaksud adalah biaya yang dikeluarkan oleh wajib pajak untuk memenuhi kewajiban pajak harus seminimal mungkin. Dengan menggunakan biaya yang efisien, maka penerimaan dari sektor pajak akan lebih banyak terkumpul sehingga negara memiliki peningkatan penerimaan.

Simplicity dapat diartikan sebagai kesederhanaan dalam peraturan perpajakan dan administrasi perpajakan. Dengan peraturan dan administrasi yang sederhana, masyarakat akan lebih mudah dalam memahami hak dan kewajiban perpajakannya. Karena itu, kepatuhan masyarakat dalam pemenuhan kewajiban perpajakan cenderung akan meningkat seiring peningkatan pengetahuan tentang peraturan perpajakan yang berlaku. Asas kesederhanaan inilah yang saat ini ingin dilakukan oleh pemerintah, yaitu menyederhanakan administrasi cukai seperti yang menjadi dasar pemikiran PMK 134/PMK.04/2007. Dengan adanya penyederhanaan cukai ini dapat diharapkan agar pengusaha IHT mau mentaati peraturan yang ada tanpa memanfaatkan celah-celah yang ada untuk melakukan kecurangan.

A.1.6. Kebijakan Cukai

Untuk mengetahui apa yang melatarbelakangi adanya kebijakan cukai, Samuelson dalam Arsjad menjelaskan terlebih dahulu 3 instrumen pokok yang dimiliki pemerintah yang dapat mempengaruhi kegiatan ekonomi masyarakat:

1. Pajak-pajak juga dapat menggalakkan atau menghalang-halangi (*discourage*) sejumlah macam kegiatan ekonomi tertentu.
2. Pengeluaran-pengeluaran pemerintah yang bias mendorong perusahaan dan para pekerja memproduksi barang-barang dan jasa tertentu, dan juga salah satu jenis pengeluaran yang disebut "*transfer payments*" bisa mendukung pendapatan.

3. Peraturan-peraturan atau pengawasan pemerintah yang langsung mengarahkan masyarakat untuk berbuat sesuatu (*perform*) atau tidak berbuat sesuatu (*desist*).

Konsep yang dipakai dalam penelitian kebijakan tarif cukai, harga jual eceran, dan realisasi penerimaan cukai ialah berdasarkan pendapat Due yang menyatakan bahwa terdapat beberapa kriteria untuk mengevaluasi pengenaan pajak tidak langsung .(Due, 32), yaitu:

1. *Revenue productivity*
Penerimaan pajak adalah kriteria penting, karena akan menjamin tersedianya dana untuk pembiayaan kegiatan-kegiatan pemerintah melaksanakan pembangunan, menekan inflasi dan mengurangi pinjaman pemerintah.
2. *Optimal net economic effect*
Pajak tidak langsung mempunyai potensi untuk menyeimbangkan perekonomian, tetapi juga dapat menciptakan distorsi pada perekonomian. Untuk negara sedang berkembang maka pengenaan pajak tidak langsung seperti bea masuk dan cukai akan mempengaruhi masyarakat membeli barang impor sehingga devisa dapat dihemat dan digunakan untuk mengimpor barang-barang penting. Contoh distorsi yang ditimbulkan adalah pajak digunakan untuk memproteksi, mendistorsi saluran produksi dan distribusi, mengurangi penyediaan tenaga kerja, mengganggu investasi riil karena tidak merangsang konsumen membeli produk.
3. *Equity consideration*
Dapat terjadi kemungkinan pajak tidak langsung akan membebankan masyarakat miskin dan menyumbang regresivitas terhadap struktur perpajakan secara keseluruhan.
4. *Compliance and administration*
Tidak ada suatu perpajakan yang efektif tanpa *compliance* dan administrasi.
5. *The need of trade off*
Realisasi penerimaan pajak harus memperhitungkan biaya yang harus dikeluarkan untuk *enforcement*.

Dengan adanya instrumen tersebut maka dikeluarkan kebijakan untuk mempengaruhi kegiatan masyarakat. Kebijakan di bidang cukai, demikian dengan kebijakan penetapan perubahan tarif hasil tembakau oleh Direktorat Jenderal Bea

dan Cukai merupakan bagian dari kebijakan publik. Kebijakan cukai khususnya cukai hasil tembakau merupakan bagian kebijakan publik di bidang cukai yang bersifat pelaksanaan administratif dan teknis yang telah melalui proses pertimbangan ekonomis maupun non-ekonomis dan secara selektif dikenakan kepada barang-barang tertentu guna mencapai tujuan memberikan kesempatan kerja, membatasi konsumsi, memasukkan penerimaan kas negara, dan tujuan-tujuan lain dengan memperhitungkan secara jangka panjang potensi, fleksibilitas dan stabilitas penerimaan negara dari sektor cukai.

A.2. Konsep Cukai

A.2.1. Pengertian Cukai

Pengertian cukai banyak didefinisikan oleh para ahli. Sommerfeld mendefinisikan cukai adalah pajak yang dikenakan atas barang dan/atau kegiatan tertentu. Secara umum, pajak tersebut dikenakan pada barang alkohol, produk tembakau, dan bahan bakar (Sommerfeld, 12). Menurut Crumbley, cukai adalah pajak yang dikenakan pada kegiatan, pekerjaan, *privilege*, manufaktur, penjualan atau konsumsi. Belakangan pengertian ini dimasukkan ke dalam semua pajak kecuali pajak penghasilan dan pajak properti. Pajak atas barang-barang seperti tembakau, bensin, tidak dapat dikurangkan dari pajak perorangan (Crumbley, et.al, 113). Pengertian cukai yang lebih khusus menurut Agung adalah suatu jenis pajak tidak langsung yang memiliki karakteristik berbeda yang khusus yang tidak dimiliki oleh jenis pajak lainnya, bahkan tidak serupa dengan jenis pajak yang sama-sama tergolong kategori pajak tidak langsung (Crumbley, et.al, 113). Cukai juga dapat diartikan sebagai pungutan oleh negara secara tidak langsung kepada konsumen yang menikmati obyek cukai. Berdasarkan pengertian tersebut, cukai tembakau dapat disebut sebagai pajak atas kenikmatan.

A.2.2. Cukai Sebagai Pajak Tidak Langsung

Cukai digolongkan ke dalam pajak tidak langsung. Menurut Anshari, dari segi yuridis, pajak tidak langsung adalah suatu pajak yang dipungut secara insidental, yaitu pada saat adanya *taxbestand* (berupa suatu keadaan, perbuatan,

dan peristiwa yang mengakibatkan utang pajak timbul) (Anshari, 19). Pada saat ada *initial payment* (pihak pertama yang membayar pajak ke pemerintah) yang membayar pajak maka ada konsekuensi ekonomis yang dirasakan oleh pihak tersebut. Konsekuensi beban ekonomi tersebut dapat dialihkan dengan *tax shifting*, baik dalam bentuk *forward shifting*, *backward shifting* ataupun gabungan dari keduanya. Dengan kata lain, tidak selalu harus konsumen yang memikul beban pajak sepenuhnya tetapi beban pajak ini bisa saja dipikul sebagian oleh penjual dengan cara mengurangi keuntungan dan/atau melakukan efisiensi (Rosdiana).

Pajak tidak langsung dari segi ekonomis adalah suatu pajak dimana pihak Wajib Pajak dapat mengalihkan beban pajaknya kepada pihak lain, artinya antara mereka yang menjadi wajib pajak dengan yang benar-benar memikul beban pajak itu merupakan pihak yang berbeda. Dalam hal mengalihkan beban pajak, pengusaha kena pajak dapat mengalihkan beban pajaknya kepada pihak lain, antara lain:

- a. penanggung jawab pajak (Wajib Pajak), yaitu orang yang secara formal yuridis diharuskan melunasi pajak apabila padanya terdapat faktor-faktor atau kejadian-kejadian yang menimbulkan sebab untuk dikenakan pajak.
- b. Penanggung pajak, yaitu orang yang dalam faktanya memikul dulu beban pajaknya.
- c. Pemikul pajak, yaitu orang yang menurut maksud pembuat undang-undang harus dibebani pajak.

Kebaikan dan kekurangan pajak tidak langsung (Suparmoko, 150-151).

Kebaikan pajak tidak langsung:

1. Untuk anggaran penerimaan negara, hasil lebih stabil jika dibandingkan dengan hasil dari pemungutan pajak langsung.
2. Orang-orang yang berpenghasilan kecil dan sukar untuk dikenakan pajak pendapatan, dapat diikutsertakan dalam pengumpulan dana yang dikehendaki oleh pemerintah.
3. Biaya pemungutannya rendah.

4. Teknik pemungutan sederhana sehingga tidak menyulitkan administrasi pajak.
5. Pajak-pajak tidak langsung sesuai dengan maksud dan tujuannya sebagai salah satu alat pengatur dapat dikendalikan oleh pemerintah dengan cepat dan relative mudah.

Kekurangan pajak tidak langsung:

1. Kurang memenuhi rasa keadilan karena tarif pada dasarnya regresif dan tidak progresif. Orang-orang yang berpenghasilan rendah dikenakan pembayaran pajak yang sama besarnya dengan mereka yang mempunyai penghasilan tinggi.
2. Sebagai pajak konsumen kadang-kadang tidak dapat dijalankan secara baik dalam arti bahwa yang memikul beban pajak adalah bukan destinataris (mereka yang menurut undang-undang pajak dimaksudkan sebagai pemikul beban pajak). Sebagai contoh dalam hal pajak penjualan. Sebenarnya yang diharapkan untuk memikul beban pajak adalah konsumen tersebut. Tetapi karena penggeseran beban pajak itu sebenarnya tergantung pada elastisitas permintaan dan penawaran maka mungkin sekali terjadi bahwa pajak itu tidak dapat digeserkan kepada konsumen karena permintaan konsumen terhadap barang tersebut bersifat elastis sempurna. Akibatnya penjual barang akan berusaha untuk membeli bahan-bahan dasar atau membeli barang yang dijualnya kembali itu dengan harga yang lebih rendah. Jadi yang memikul beban pajak adalah produsen bahan mentah atau bahan pembantu dan bukan konsumen yang sebenarnya merupakan destinataris dari pajak penjualan tersebut.

Cukai termasuk golongan pajak tidak langsung. Dikatakan pajak tidak langsung karena beban pajak dapat dilimpahkan (*can be shifted*) baik seluruhnya maupun sebagian kepada pihak lain (Nurmantu, 44). Penggeseran beban pajak adalah mengenai siapa yang sebenarnya memikul beban pajak yang terakhir setelah terjadi penggeseran. Hal ini diakibatkan karena seorang wajib pajak dapat menggeserkan sebagian atau seluruh beban pajak kepada orang lain dalam bentuk *forward shifting* atau *backward shifting*. *Tax shifting* adalah proses pelimpahan

beban tersebut dari satu pihak ke pihak lain. Sebagai contoh, adalah cukai tembakau, orang yang bertanggung jawab atas pembayaran cukai tembakau adalah pabrikan/wajib pajak yang sebelum rokok itu dijual lebih lanjut harus terlebih dahulu memenuhi cukainya dan membeli pita cukai yang dilekatkan pada bungkus rokok. Kemudian, apabila rokok tersebut dijual kepada pedagang besar dan pedagang eceran, cukai itu diterima kembali oleh pabrikan dari pembelinya karena cukai tembakau itu termasuk komponen dalam harga rokok tersebut.

Peralihan beban pajak kepada pihak lain terdiri dalam dua bentuk yaitu *forward shifting* dan *backward shifting*. Karena berbagai sebab seperti harga pasar yang bersaing atau tuntutan *pressure group*, pengusaha tidak dapat melimpahkan beban pajak ke depan, sehingga terpaksa melimpahkan ke belakang dengan cara menekan harga produksi atau memperkecil laba (Nurmantu, 44).

Proses penggeseran pajak dapat diperinci dalam tiga tahap yaitu (Suparmoko, 115):

1. Beban pajak terletak pada orang (wajib pajak) yang mengadakan perhitungan pembayaran dengan negara. Ini berhubungan langsung dengan pengenaan pajak itu sendiri bagi orang yang membayar pajak di kantor pajak dan disebut dengan *impact of taxation*.
2. Penggeseran beban pajak, ini merupakan proses pemindahan beban pajak dari pembayar pajak kepada pemikul beban pajak. Tahap ini disebut dengan *the shifting of taxation*.
3. Timbulnya beban moneter yang terakhir setelah terjadi penggeseran dan beban pajak tidak akan digeserkan lagi. Ini disebut dengan *incidence of taxation*.

A.2.3. Karakteristik Cukai

Karakteristik cukai dikutip dari Sijbren Cnossen dalam bukunya *Excise Systems* ialah *Selective in coverage, discrimination in intent and some from of quantitative measurement in determining the tax liability* (Cnossen, 7).

1. *Selectivity of Coverage*

Berbeda dengan pajak penjualan yang mempunyai karakteristik

general sehingga cakupan objeknya meliputi semua barang dan jasa, karakteristik cukai adalah *selectivity in coverage*. Artinya, meskipun keduanya merupakan *indirect-consumption tax*, cukai tidak dikenakan terhadap semua barang dan jasa. Cukai hanya dikenakan terhadap barang dan jasa tertentu yang dianggap mempunyai eksternalitas negatif (Rosdiana, Tarigan, 78).

Karakteristik pertama dari cukai adalah *Selectivity of coverage*. Karakteristik ini mengharuskan agar barang yang dikenakan cukai tersebut harus dilihat secara selektif. Hal ini mengharuskan bahwa barang yang dikenakan cukai harus benar-benar disebutkan di dalam suatu undang-undang atau peraturan yang secara tegas menyebutkan bahwa suatu barang tersebut dikenakan cukai. Hal ini yang membedakannya dari *sales tax* atau Pajak Penjualan (PPN) dimana PPN dikenakan atas semua barang yang dijual kecuali yang secara tegas dibebaskan.

Konsekuensi lebih lanjut dari sifat *selectivity of coverage* tersebut adalah bahwa tarifnya ditentukan secara terpisah untuk setiap komoditi. Bahkan untuk setiap komoditi atau kelompok komoditi dapat mempunyai pertimbangan dasar, sasaran, dan arena itu, dapat mempunyai tarif cukai yang berbeda-beda juga. Pajak penjualan, pada pihak yang lain, umumnya mempunyai tarif yang sama untuk setiap komoditinya (*flat rate*).

2. *Discrimination in intent*

Perbedaan cukai dengan pajak penjualan terletak pada tujuan pemungutannya. Cukai dipungut bukan semata-mata untuk dijadikan sebagai sumber penerimaan negara, tetapi juga untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan oleh negara. Ada beberapa alasan mengapa suatu barang atau jasa dijadikan objek kena cukai, yaitu sebagai berikut (Rosdiana, Tarigan, 78):

- a. Cukai dijadikan sebagai justifikasi untuk mengawasi konsumsi yang dianggap tidak bermoral atau tidak sehat, seperti produk-produk tembakau dan minuman beralkohol.

- b. Cukai dikenakan terhadap barang atau jasa yang bukan merupakan kebutuhan pokok atau dianggap sebagai barang mewah, dengan pertimbangan *taxpaying capacity*. Contoh nyatanya adalah parfum, perhiasan, dan kasesori serta pakaian yang terbuat dari bulu binatang. Akan tetapi, di negara berkembang barang-barang elektronik tertentu dan beberapa jasa tertentu seperti jasa travel, hotel, restoran, juga dikategorikan sebagai barang mewah.
 - c. Kendaraan bermotor dikenakan cukai karena asapnya menimbulkan eksternalitas negatif dengan alasan sebagai *service charge* atas penggunaan jalan raya.
 - d. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, salah satu alasan pemungutan pajak adalah *internalize the externality* sehingga masyarakat ikut bertanggung jawab terhadap efek eksternal yang timbul akibat perbuatan mereka.
 - e. Justifikasi pemungutan pajak atas bahan baku adalah untuk mencegah pemborosan. Oleh karena itu, pemungutan cukai didesain sedemikian rupa agar penggunaan bahan baku mengarah pada peningkatan kualitas input atau efisiensi bahan baku.
3. *Quantitative Measurement*

Ciri khas yang membedakan cukai dengan pajak lainnya adalah bahwa pemungutan cukai pada umumnya berimplikasi pada pengawasan fisik atau pengukuran oleh otoritas cukai untuk menentukan kewajiban pajak dan untuk memastikan peraturan cukai ditaati. Meskipun umumnya hanya diterapkan pada cukai tembakau dan alkohol, namun pengawasan fisik juga bisa diterapkan pada objek cukai lainnya.

Salah satu hal yang diperhatikan dari cukai adalah beberapa bentuk pengawasan oleh para pihak yang berwenang di bidang cukai untuk menentukan beban pajak, serta meyakinkan kepatuhan hukum. Sebagai contoh, peraturan atau dalil dari suatu pabrik rokok serta pabrik-pabrik atau tempat-tempat penimbunan minuman mengandung alkohol selalu diawasi

dengan ketat oleh yang berwenang di bidang cukai.

Contoh lain adalah standar ukuran yang mencatat jumlah-jumlah produksi yang selalu dipergunakan untuk mencegah penyalahgunaan yang mungkin terjadi. Kontrol fisik ini ternyata juga sangat bermanfaat mengingat dasar pertimbangan, dasar falsafah, atau sasaran pengenaan cukai yang beraneka ragam yang semata-mata tidak untuk kepentingan penerimaan saja. Kontrol fisik ini menjadi begitu kuat dengan adanya kewenangan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai untuk melakukan audit atas pembukuan perusahaan/pabrik.

Untuk dapat melihat perbedaan antara cukai dengan pajak tidak langsung lainnya, berikut adalah perbandingannya dimana pajak tidak langsung diwakilkan dengan pajak penjualan atau *sales tax*. Perbedaan cukai dengan *sales tax* dapat dibedakan dalam lima hal yaitu objek, tujuan, tingkat pengenaan, jenis tarif dan bentuk pengawasan, seperti dituangkan dalam tabel II.2

Tabel II.2
Perbedaan Antara *Excise* Dengan *Sales Tax*

No.	Excise	No.	Sales Tax
1.	<i>Selectivity In Coverage</i> Objek pajak cukai hanya barang dan jasa tertentu.	1.	<i>General Taxes</i> Objek pajak adalah semua barang dan jasa.
2.	<i>Discrimination In Intent</i> Tujuan pemungutan cukai lebih pada fungsi regulasi.	2.	<i>Revenue Purposes</i> Justifikasi pemungutan pajak penjualan lebih pada fungsi budgetair.
3.	<i>Quantitive Measurement</i> Ada pengawasan fisik oleh otoritas cukai.	3.	<i>Self Assessment</i> Pemungutan pajak penjualan dilakukan dengan sistem <i>self assessment</i> .
4.	<i>Single Stage</i> Dikenakan di tingkat pabrik dan importir.	4.	<i>Multistages</i> Dikenakan pada setiap rantai produksi dan distribusi.
5.	<i>Unit Tax atau Muliti Tax Rate</i> Tarifnya berbeda-beda tergantung jenis dan atau banyaknya barang.	5.	<i>Single/Proportional Tax atau Ad valorem Tax</i> Pada umumnya tarif yang diberlakukan adalah <i>ad valorem tax rate</i> .

Sumber: Haula Rosdiana. *Perpajakan: Teori dan Aplikasi*.

A.2.4. Alasan Pengenaan Cukai

Alasan pokok adanya pengenaan cukai adalah untuk memungkinkan pencapaian tujuan-tujuan tertentu yang tidak dapat dimungkinkan dengan pajak-pajak penjualan atau pajak-pajak yang lain (Due, 495). Cukai merupakan penggantian-penggantian untuk pungutan bagi kegiatan-kegiatan pemerintah yang memberikan keuntungan-keuntungan yang langsung, jika konsumsi barang-barang tertentu mempunyai hubungan yang berarti dengan keuntungan-keuntungan yang telah diterima dari kegiatan-kegiatan ini. Cukai juga merupakan alat untuk mengurangi konsumsi dari barang-barang yang merugikan masyarakat.

Dari dua alasan pokok di atas, dapat dikaitkan dengan fungsi pajak. Alasan pokok pertama, dapat dilihat sebagai fungsi budgetair. Fungsi budgetair adalah fungsi utama pajak, atau fungsi utama fiskal yaitu semua fungsi dalam mana pajak dipergunakan sebagai alat untuk memasukkan dana secara optimal ke kas negara berdasarkan Undang-Undang Perpajakan yang berlaku (Nurmantu, 26). Namun, fungsi cukai tidak semata-mata hanya untuk pemasukkan. Alasan pokok kedua juga dapat dilihat sebagai fungsi regulierend. Fungsi regulierend disebut juga sebagai fungsi tambahan dari pajak yaitu suatu fungsi dimana pajak dipergunakan oleh pemerintah sebagai alat untuk mencapai tujuan tertentu (Nurmantu, 26).

Sehubungan dengan fungsi mengatur tersebut, terdapat azas yang disebut *The Neutrality Principle* yang dikemukakan oleh Due, seperti dikemukakan oleh Mansury, bahwa pajak itu seyogyanya adalah netral, yaitu tidak mempengaruhi pilihan masyarakat untuk melakukan konsumsi dan juga tidak mempengaruhi pilihan produsen untuk menghasilkan barang dan jasa, juga pajak jangan sampai mengurangi semangat orang untuk bekerja, sehingga mereka lebih memilih santai-santai (Mansury, 13). Azas netralitas tersebut bertujuan untuk menjaga jangan sampai pemungutan pajak tersebut menghambat kemajuan ekonomi, mengurangi pertumbuhan ekonomi serta mengurangi efisiensi perekonomian nasional.

Fungsi regulierend yang disebut juga fungsi tambahan dari pajak yaitu suatu fungsi dimana pajak dipergunakan oleh pemerintah sebagai alat untuk mencapai tujuan tertentu (Nurmantu, 32) diterapkan di suatu negara dengan tujuan yang berbeda-beda. Menurut Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, alasan

pengenaan cukai di Indonesia dan antara lain (“Kebijakan Ekstensifikasi”) untuk membatasi beredarnya barang-barang yang dianggap immoral atau tidak sehat jika dikonsumsi masyarakat, untuk menghindari terjadinya eksternalitas negatif, cukai juga dapat dikenakan terhadap barang-barang yang non esensial atau atas konsumsi barang mewah, dan saat ini cukai juga digunakan sebagai suatu sarana untuk menciptakan tenaga kerja seperti rokok sigaret kretek tangan, KLB, KLM, dan salah satu faktor lainnya yang tidak kalah pentingnya adalah cukai merupakan salah satu sumber penerimaan negara dalam pembiayaan pembangunan.

A.2.5. Tarif Cukai

Tarif cukai mempunyai hubungan yang erat dengan fungsi pajak dalam masyarakat. Besarnya tarif menentukan besarnya jumlah pajak yang menjadi beban wajib pajak sekaligus penerimaan negara dari pajak (Suandy, 13). Tarif pajak didefinisikan sebagai *the percent of income paid as tax, or the percent of the value of a good, service or asset paid as tax* (“Tax Rate”). Beberapa jenis tarif antara lain:

- a) Ad Valorem atau Bea Harga, yaitu besarnya pajak yang akan dipungut ditentukan berdasarkan persentase tertentu dari nilai produk atau harga. Tarif *advalorem* hingga saat ini dipakai untuk perhitungan Bea Masuk atas barang-barang yang dimasukkan ke dalam Daerah Pabean, melalui Buku Tarif Bea Masuk Indonesia – BTBMI. Sementara, saat ini tarif tertinggi disepakati maksimal 40 (empat puluh) persen, dan hal ini telah disetujui *Government Agreement on Trade and Tarif* selanjutnya disebut *World Trade Organization*.
- b) *Spesifik*, besarnya pajak diterapkan untuk tiap unit produk atau harga satuan atas suatu barang. Tarif spesifik, biasanya dipakai untuk barang-barang tertentu, misalnya kemeja (dihitung persatuan kemeja dengan tarif nominal rupiah yang sudah pasti). Tarif spesifik dapat digunakan untuk melindungi industri dalam negeri yang bersifat regresif. Penerapan tarif ini memberikan keuntungan seperti: mudah dilaksanakan karena tidak memerlukan perincian harga barang sesuai kualitasnya. Tarif ini juga dapat digunakan sebagai alat kontrol proteksi industri dalam negeri. Sebaliknya, pengenaan tarif spesifik

dirasakan kurang/tidak adil karena tidak membedakan kualitas barang dan berlaku sama digunakan sebagai alat kontrol proteksi yang bersifat statis.

Pada cukai hasil tembakau, tarif spesifik adalah tarif cukai yang dihitung berdasarkan jumlah dan berat. Penerapan sistem tarif spesifik untuk sigaret adalah sebagai berikut :

1. Jumlah

Biasanya sigaret dikenakan tarif spesifik dihitung dari jumlah per 1.000 batang. Tinggi rendahnya tergantung harga, spesifikasi, dan ukuran sigaret tersebut. Negara yang menganut sistem ini adalah USA, Kanada, Jepang, dan Hongkong.

2. *Bands/tier* atau strata

Disini penerapan tarif tergantung dari jumlah produksi, ukuran panjang sigaret dan harganya. Sebagai contoh di India ada 6 tingkat tarif per 1.000 batang, dimana 2 tingkat tarif untuk sigaret non filter dan 4 tingkat tarif untuk sigaret filter. Di Polandia tarif spesifik ditetapkan berdasarkan tingkatan harga jual eceran sigaret.

3. Berat

Tarif spesifik dengan cara ini dihitung dari:

1. Tiap kilogram tembakau dalam sigaret
2. Tiap kilogram sigaret, jadi termasuk kertas dan tips sigaret yang bersangkutan

- c) *Compound Tarif*, merupakan kombinasi dari tarif advalorem dan tarif spesifik. Tarif ini biasanya diterapkan di bidang cukai, selain tarif berdasarkan persentase (dari 10% sampai 275%), juga berdasarkan spesifik (menurut jumlah produk yang dihasilkan, sehingga dapat diketahui harga per batang hasil tembakau)

Mangkusoebroto menyatakan bahwa secara substansional ada 2 cara yang dapat dilakukan oleh pemerintah untuk menaikkan penerimaan pajak, yaitu dengan jalan menaikkan tarif pajak dan memperluas basis pajak (Mangkusoebroto, 152). Tarif cukai merupakan alat kebijakan yang penting untuk menghasilkan penerimaan bagi negara.

A.2.6. Pengaruh Cukai Terhadap Permintaan dan Penawaran

Tarif cukai dapat mempengaruhi permintaan dan penawaran. Permintaan adalah keinginan konsumen untuk membeli suatu barang pada berbagai tingkat harga selama periode waktu tertentu. Faktor yang mempengaruhi tingkat permintaan adalah:

- a. harga barang itu sendiri,
- b. harga barang lain yang terkait,
- c. tingkat pendapatan per kapita,
- d. selera atau kebiasaan,
- e. jumlah penduduk,
- f. perkiraan harga dimasa mendatang,
- g. distribusi pendapatan,
- h. usaha-usaha produsen meningkatkan penjualan (Rahardja, Manurung, 26).

Jumlah barang yang ingin masyarakat beli tergantung kepada harga suatu barang. Semakin tinggi harga suatu barang, semakin berkurang jumlah barang tersebut diminta untuk dibeli. Semakin rendah harga pasaran semakin banyak diminta untuk dibeli (Mansury, 77).

Penawaran adalah jumlah barang yang produsen ingin tawarkan (jual) pada berbagai tingkat harga selama satu periode tertentu. Faktor-faktor yang menentukan tingkat penawaran adalah harga jual barang yang bersangkutan serta faktor-faktor lainnya yang dapat disederhanakan sebagai faktor harga. Adapun beberapa faktor yang dapat mempengaruhi penawaran suatu barang, yaitu:

- a. harga barang itu sendiri,
- b. harga barang lain yang terkait,
- c. harga faktor produksi,
- d. biaya produksi,
- e. teknologi produksi,
- f. jumlah pedagang atau penjual,
- g. tujuan perusahaan. (Rahardja, Manurung, 77)

Adanya eksternalitas yang disebabkan oleh suatu barang atau produk, menuntut adanya campur tangan atau intervensi pemerintah. Bentuk-bentuk campur tangan pemerintah tersebut berupa kontrol harga, pajak dan subsidi, dan tarif dan kuota. Tujuan dilakukannya campur tangan pemerintah adalah sebagai berikut:

1. menjamin agar kesamaan hak bagi setiap individu dapat tetap terwujud dan eksploitasi dapat dihindarkan.
2. Menjaga agar perekonomian dapat tumbuh dan mengalami perkembangan yang teratur dan stabil.
3. Mengawasi kegiatan perusahaan-perusahaan, terutama perusahaan-perusahaan besar yang dapat mempengaruhi pasar agar mereka tidak menjalankan praktek-praktek yang merugikan.
4. Menyediakan barang publik (*public goods*) untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
5. Mengawasi agar eksternalitas kegiatan ekonomi yang merugikan dapat dihindari atau dikurangi.

Pajak ini akan mempengaruhi konsumsi, sehingga pengurangan rokok oleh konsumen juga akan mengurangi biaya kesehatan dan polusi. Apabila pemerintah memutuskan untuk menaikkan pajak atas rokok, maka perlu dikaji berapa besarnya beban pajak (*incidence of the tax*) yang dipikul oleh orang terakhir dimana tidak dapat dipindahkan lagi ke orang lain.

Beban pajak tersebut dapat digeserkan lebih lanjut kepada konsumen, yaitu apabila harga eceran dinaikkan sejumlah dengan besaran kenaikan pajak. Dapat juga konsumen menurunkan konsumsi rokok, sehingga beban pajak digeserkan kembali sepenuhnya kepada produsen tembakau. Kenaikan pajak rokok akan mengakibatkan kenaikan pada penawaran, sedangkan permintaan tidak akan mengalami perubahan yang besar karena jumlah barang yang diminta adalah tetap. Hal ini yang dinamakan permintaan yang bersifat inelastis (Rahardja, Manurung, 103).

Elastisitas permintaan mengukur perubahan relatif dalam jumlah unit barang yang dibeli akibat perubahan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Elastisitas yang dikaitkan dengan harga barang itu sendiri disebut elastisitas harga. Faktor-faktor yang menentukan elastisitas harga adalah tingkat subsidi, jumlah pemakai, proporsi kenaikan harga terhadap pendapatan konsumen dan jangka waktu. Sedangkan yang dimaksud dengan elastisitas penawaran adalah angka yang menunjukkan berapa persen jumlah barang yang ditawarkan berubah satu persen. Faktor-faktor yang menentukan elastisitas penawaran adalah jenis produk, sifat perubahan biaya produksi dan jangka waktu.

Pada akhirnya beban pajak akan ditanggung hanya sedikit oleh para produsen sedangkan konsumenlah yang memikul bagian terbesar dari pajak tersebut. Pergeseran beban pajak tersebut dapat memperlihatkan bagaimana cukai tembakau mempengaruhi harga rokok. Setiap pajak (cukai) yang merubah harga relatif dari berbagai konsumen akan mengakibatkan realokasi dari pengeluaran-pengeluaran konsumen, dengan asumsi-asumsi bahwa para konsumen mempunyai pendapatan-pendapatan yang terbatas, berusaha untuk memaksimalkan kepuasan, dan mempunyai kurva-kurva kesukaan sedemikian rupa dimana barang-barang dapat saling menggantikan satu sama lain. Bila suatu pajak (cukai) menaikkan harga dari suatu barang dibandingkan dengan yang lain, maka konsumen akan mengurangi pembeliannya dari barang yang lebih mahal itu dan menambah pembelian-pembelian pada barang-barang lain. Dengan demikian, maka produksi akan berubah dengan menambah produk dari barang-barang yang harganya lebih murah dan pengurangan dalam produksi barang-barang yang naik harganya (Due, 53). Akibat berkurangnya kepuasan atas berkurangnya daya beli terhadap suatu barang-barang, maka akan terjadi kesejahteraan yang hilang (*welfare cost, deadweight loss*) akibat pajak.

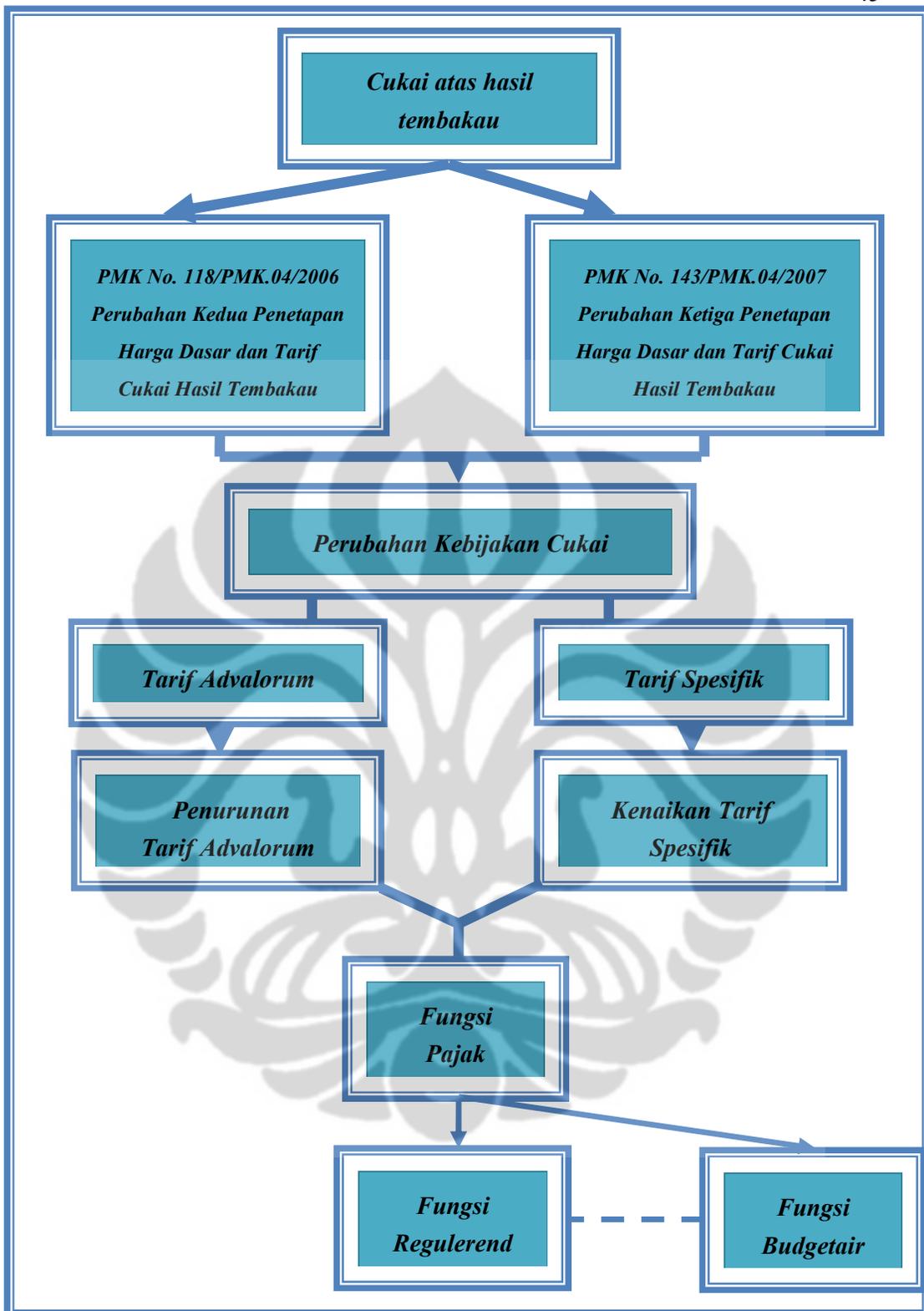
B. Kerangka Pemikiran

Pengenaan cukai pada hasil tembakau dapat berimbas baik atau buruk bagi perusahaan rokok. Tapi dibalik itu semua, dalam perumusan peraturan tersebut dibutuhkan satu tujuan awal yang ingin dicapai oleh pemerintah. Dalam

PMK Nomor 134/PMK.04/2007 terdapat tarif cukai berupa persentase harga dasar (advalorem) dan tarif spesifik yang dikenakan dalam bentuk jumlah dalam satuan rupiah untuk setiap satuan barang kena cukai. Saat ini, pemerintah masih menggunakan gabungan dari kedua jenis tarif tersebut dengan tujuan untuk kepentingan penerimaan negara dan untuk pembatasan konsumsi barang kena cukai. Namun, terdapat perubahan tarif advalorem dan tarif spesifik antara PMK Nomor 134/PMK.04/2007 dengan peraturan menteri keuangan sebelumnya yaitu Peraturan Menteri Keuangan Nomor 118/PMK.04/2006, tanggal 1 Desember 2006, tentang perubahan kedua atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 43/PMK.04/2005 tentang Penetapan Harga Dasar dan Tarif Cukai Hasil Tembakau. Perubahan tarif tersebut terdapat pada kenaikan tarif spesifik cukai sedangkan tarif advaloremnya mengalami penurunan. Hal ini disebabkan karena pemerintah ingin sedikit demi sedikit menghilangkan tarif advalorem dan nantinya hanya akan ada satu tarif yang digunakan yaitu tarif spesifik.

Dalam penetapan kebijakan, pemerintah selalu mengedepankan salah satu dari fungsi pajak yang ingin dipenuhi, apakah itu fungsi budgetair atau fungsi regulierend. Jika yang dikedepankan fungsi budgetair, maka negara membuat suatu rencana anggaran yang sesuai antara penerimaan dengan pengeluaran agar kebutuhan negara dapat terpenuhi. Sebaliknya jika fungsi regulierend yang dikedepankan, pajak digunakan untuk mendorong dan mengendalikan kegiatan masyarakat agar sejalan dengan rencana dan keinginan pemerintah walaupun kadangkala dari sisi penerimaan justru tidak menguntungkan.

Kerangka pemikiran dari penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:



GAMBAR II.2
KERANGKA PEMIKIRAN

Sumber: Diolah peneliti

Berdasarkan kerangka pemikiran ini, maka perubahan PMK 134/PMK.04/2007 yang terdiri dari penetapan harga dasar dan tarif cukai hasil tembakau dengan tarif advalorem dan tarif spesifik akan dianalisis dengan menggunakan teori-teori perpajakan untuk menentukan dasar pemikiran dan perubahan yang terjadi dengan PMK 134/PMK.04/2007 dibandingkan dengan PMK 118/PMK.04/2006 dalam rangka pemenuhan fungsi regulerend seperti yang dikehendaki oleh pemerintah.

C. Metode Penelitian

C.1. Pendekatan Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, peneliti menggunakan pendekatan kualitatif. Cresswell memberikan gambaran mengenai penelitian kualitatif:

“a qualitative study is designed to be consistent with the assumptions of a qualitative paradigm. This study is defined as an inquiry process of understanding a social or human problem, based on building a complex, holistic picture, formed with words, reporting detailed views of informations, and conducted in a natural setting.” (Cresswell, 2).

Dari pengertian tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa pendekatan ini bertujuan untuk memiliki pemahaman dan interpretasi mengenai suatu fenomena sosial melalui observasi detail secara langsung. Sehubungan dengan pendekatan ini, peneliti tidak bebas nilai sehingga peneliti dalam hal ini dapat saja dipengaruhi oleh berbagai nilai dan pemahaman subyektif. Penelitian ini memiliki pendekatan kualitatif di mana teori tidak berposisi sebagai pembimbing sentral bagi peneliti dalam melakukan analisis penelitian, tetapi lebih difokuskan pada data-data yang ditemukan di lapangan. Cresswell mengatakan bahwa di dalam penelitian kualitatif, permasalahan penelitian perlu dieksplorasi karena ketersediaan informasi yang sedikit tentang topik yang diangkat dalam penelitian. Hal ini disebabkan karena tema yang diangkat berusaha mengedepankan penjelasan yang mendalam akan suatu proses hasil tindakan. Hal ini disebabkan oleh hubungan bagian-bagian yang sedang diteliti akan jauh lebih jelas apabila diamati dalam proses.

Proses penelitian kualitatif bersifat induktif (khusus-umum), yaitu peneliti memulai penelitian dengan topik yang umum dan sejalan dengan pengumpulan data awal dan analisis sementara, peneliti kualitatif dapat memformulasikan pertanyaan penelitian hingga fokus. Hal ini sejalan dengan pertanyaan penelitian kualitatif yang pertanyaan penelitiannya dimulai dari dua hal yang bersifat umum kemudian dijabarkan melalui pertanyaan yang bersifat khusus. Penempatan teori dalam penelitian kualitatif ini tidak digunakan untuk verifikasi, tetapi digunakan saat dilakukannya analisis ketika turun lapangan, sebagaimana pernyataan Creswell berikut:

“ In a qualitative study, one does not begin with a theory or test or verify. Instead, consistent with the inductive model of thinking, a theory may emerge during the data collection and analysis phase of the research or be used relatively late in the research process as a basis for comparison with other theories.” (Cresswell, 94-95)

Creswell menyatakan, bahwa bisa saja sejak awal, sebelum melakukan penelitian, peneliti yang menggunakan pendekatan kualitatif mengemukakan teori dari berbagai kajian literatur (Cresswell, 3). Teori dan konsep ini akan dibandingkan dengan fenomena atau gejala yang terjadi, apakah sesuai atau terdapat anomali. Penulis menggunakan pendekatan kualitatif karena ditujukan untuk mencoba menemukan suatu fenomena perubahan kebijakan penetapan harga dasar dan tarif cukai hasil tembakau dengan melihat pada PMK No. 134/PMK.04/2007 dibandingkan dengan PMK 118/PMK.04/2006 yang merupakan kebijakan terdahulunya.

C.2. Jenis/Tipe Penelitian

C.2.1. Jenis Penelitian berdasarkan Tujuan Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian secara umum, maka jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif menurut Nazir adalah suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran, ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang (Nazir, 54). Tujuan dari penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat gambaran atau

lukisan secara sistematis. Whitney dalam Nazir menyatakan bahwa penelitian deskriptif adalah pencarian fakta dengan interpretasi yang tepat (Nazir, 54). Penelitian deskriptif dilakukan untuk memberikan gambaran yang lebih detail mengenai suatu gejala atau fenomena, tujuan dari penelitian deskriptif adalah untuk menggambarkan mekanisme suatu proses, menyajikan informasi dasar, menjelaskan tahap-tahap atau seperangkat tatanan, serta menciptakan seperangkat kategori atau pola. Penelitian deskriptif mempelajari masalah-masalah dalam masyarakat, serta tata cara yang berlaku dalam masyarakat serta situasi-situasi tertentu, termasuk tentang hubungan, kegiatan-kegiatan, sikap-sikap, pandangan-pandangan, serta proses-proses yang sedang berlangsung dan pengaruh dari suatu fenomena.

Tujuan dari penelitian deskriptif adalah menyajikan gambaran yang lengkap mengenai setting sosial dan hubungan-hubungan yang terdapat dalam penelitian. Dalam penelitian ini penulis ingin mencari tahu dasar pemikiran ditetapkan kebijakan tarif cukai hasil tembakau (PMK No. 134/PMK.04/2007) dan mencoba untuk menganalisis perubahan kebijakan yang terjadi dan dasar pemikiran tersebut berdasarkan fungsi pajak.

C.2.2. Jenis Penelitian Berdasarkan Manfaat Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan berdasarkan manfaat penelitian termasuk ke dalam penelitian murni. Penelitian murni merupakan penelitian yang manfaatnya dirasakan untuk jangka waktu yang lama dan salah satu penelitian yang termasuk di dalam penelitian murni adalah penelitian yang dilakukan dalam kerangka akedemis (Sukandarrumidi, 105). Menurut Kountur, penelitian murni adalah penelitian yang diperuntukkan bagi pengembangan ilmu pengetahuan dengan tujuan untuk mengembangkan teori atau menemukan teori-teori baru (Sukandarrumidi, 105). Untuk itulah penelitian murni seringkali merupakan kebutuhan intelektual bagi penelitinya.

Bailey mengemukakan mengenai *pure research*, bahwa:

“ pure research (sometimes called basic research) involves developing and testing theories and hypotheses that are intellectually interesting to the navigator and might thus have some social application in the future,

but have no application to social problems in the present time ... thus such work often involves testing hypotheses containing very abstract and specialized concepts.”

Dari penjelasan Bailey dapat disimpulkan bahwa penelitian murni menggunakan konsep yang abstrak dan spesifik, itu sebabnya manfaat penelitian ini baru dapat dilihat dalam jangka waktu yang panjang, tidak langsung digunakan untuk memecahkan permasalahan saat itu juga.

C.2.3. Jenis Penelitian Berdasarkan Dimensi Waktu

Berdasarkan dimensi waktu, penelitian ini dapat digolongkan menjadi penelitian *cross-sectional*. Penelitian *cross-sectional* adalah penelitian yang dilakukan dalam satu waktu tertentu (Prasetyo, Jannah, 45). Penelitian *cross-sectional* mengambil satu bagian dari gejala pada satu waktu tertentu. Dikatakan demikian karena penelitian dilakukan dalam satu waktu tertentu. Namun, pengertian satu waktu tertentu tidak dapat dibatasi dengan hitungan minggu, bulan, atau tahun. Yang menjadi batasan adalah bahwa penelitian itu sudah selesai (Prasetyo, Jannah, 46). Bailey menyatakan definisi *cross-sectional* sebagai:

“... Most survey studies are in the theory cross-sectional, even though in practice it may take several weeks or months for interviewing to be completed. Researchers observe at one point in time.” (Bailey, 36).

C.3 Teknik Pengumpulan Data

Dalam proses pengumpulan data, cara yang digunakan oleh penulis adalah dengan cara:

1. Wawancara

Wawancara merupakan suatu data primer yaitu adalah data yang dihimpun secara langsung dari sumbernya atau objek penelitian perorangan, kelompok dan organisasi yang diolah sendiri untuk kemudian dimanfaatkan (Sukandarrumidi, 105). Semua data ini merupakan data mentah yang nantinya akan diproses untuk tujuan-tujuan berikutnya. Metode wawancara atau

metode *interview*, mencakup cara yang dipergunakan seseorang, untuk tujuan suatu tugas tertentu, mencoba mendapatkan keterangan atau pendirian secara lisan dari seseorang informan dengan bercakap-cakap berhadapan muka dengan orang itu (Koentjaraningrat, 109). Selain itu wawancara adalah proses peneliti menanyakan pertanyaan-pertanyaan yang ada di dalam kuesioner kepada responden. Wawancara yang dilakukan peneliti akan sangat menentukan kualitas data yang diperoleh. Kesalahan dalam melakukan wawancara akan berakibat fatal bagi data yang dikumpulkan.

2. Studi literatur

Data penelitian ini tidak hanya berasal dari wawancara yang merupakan penelitian primer tetapi juga harus berasal dari data sekunder. Data sekunder yang digunakan adalah dengan menggunakan studi literatur. Studi literatur yaitu membaca literatur-literatur yang berhubungan dengan pokok permasalahan penelitian, diantaranya melalui buku-buku bacaan, Undang-undang, koran, artikel, majalah, dan penelusuran di internet guna mendapatkan data sekunder. Penelitian ini tidak terbatas pada pengumpulan data dan penyusunan data, tetapi meliputi analisis dan interpretasi tentang arti data itu, menjadi suatu wacana dan konklusi dalam berpikir logis, praktis dan teoritis (Surahmad, 139-140).

C.4. Hipotesis Kerja

Dalam suatu penulisan perlu disusun suatu pernyataan yang merupakan suatu hipotesis. Dari hasil penelitian sebelumnya diperoleh data bahwa didalam perumusan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 118/PMK.04/2006, tanggal 1 Desember 2006, tentang perubahan kedua atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 43/PMK.04/2005 tentang penetapan harga dasar dan tarif cukai hasil tembakau, fungsi pajak yang dikedepankan adalah fungsi budgetair daripada fungsi regulernya yaitu untuk memenuhi target penerimaan negara. Dengan disahkannya PMK 134/PMK.04/2007 pada 1 Nopember 2007 yang mulai disahkan pada 1 Januari 2008, terdapat perubahan-perubahan yang cukup menarik dari segi tarif, harga jual eceran, dan dasar pemikiran pemberlakuan

peraturan menteri keuangan tersebut. Perubahan-perubahan ini sepertinya telah mengalami pergeseran fungsi dari budgetair ke regulerend.

Maka pada penelitian kali ini, penulis menarik hipotesis yaitu bahwa dalam perumusan kebijakan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 134/PMK.04/2007, fungsi yang dikedepankan sudah kembali ke fungsi regulerend yang ditujukan untuk mengatur peredaran hasil tembakau dari segi industrinya maupun produknya dimana dasar pemikiran PMK sejalan dengan fungsi regulerend tersebut yang salah satunya adalah kebijakan jangka panjang pemerintah untuk menggunakan tarif spesifik murni.

C.5. Narasumber/Informan

Mengacu kepada judul penelitian ini, maka informan yang akan diwawancarai terdiri dari:

1. Nazrudin Djoko dan Noor Syaifudin, Badan Analisis Bea dan Cukai, Badan Kebijakan Fiskal, Departemen Keuangan
2. Sunaryo, Kepala Seksi Analisis Tarif, Harga, dan Produksi Hasil Tembakau, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai.

Wawancara dilakukan untuk mengetahui mengapa dilakukan perubahan tarif kebijakan tarif spesifik dan advalorum dan bagaimana prosedur penerapannya.

3. Dr. Permana Agung Dradjattun, M. Sc selaku Inspektur Jenderal Departemen Keuangan.

Wawancara dilakukan untuk mengetahui mengapa ditetapkan kebijakan tarif cukai hasil tembakau dalam PMK Nomor 134/PMK.04/2007 dan analisis atas penetapan tarif cukai hasil tembakau tersebut dilihat dari fungsi budgetair dan regulerend.

4. Moehaimin Moeftie, Ketua Gabungan Produsen Rokok Putih Indonesia (Gaprindo)

Wawancara ini dilakukan untuk mengetahui dampak dari penetapan PMK 134/PMK.04/2007 terhadap produsen rokok putih di Indonesia.

5. Imam Rujono, Pelaksana Harian Gabungan Pengusaha Pabrik Rokok Indonesia (GAPPRI)

Wawancara ini dilakukan untuk melihat bagaimana tanggapan pengusaha IHT terhadap perubahan kebijakan yang dilakukan dengan disahkannya PMK 134/PMK.04/2007.

6. Ilyani Sudardjat, Peneliti Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia

Wawancara dilakukan untuk memahami apakah kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah selama ini dalam memenuhi fungsi regulernya sudah mencukupi atau belum.

C.6. Penentuan Site Penelitian

Site dalam penelitian ini di DKI Jakarta yakni pada:

1. Badan Kebijakan Fiskal, Jl. Dr. Wahidin Raya No. 1, Gedung B, Jakarta 10710
2. Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, Jl. A. Yani, Jakarta Timur.
3. Departemen Keuangan, Jl. Dr. Wahidin No. 1 Jakarta 10710
4. Gaprindo, Graha Sucofindo Lantai 5, Jakarta.
5. GAPPRI, Jl. Kebon Kacang XXX No. IB, Jakarta Pusat
6. YLKI, Jl. Pancoran Barat VII/1, Durentiga, Jakarta Selatan 12760

C.7. Pembatasan Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti hanya membatasi pada pembahasan dalam hal perumusan dan formulasi kebijakan cukai atas hasil tembakau.

C.8. Keterbatasan Penelitian

Keterbatasan yang dimiliki oleh peneliti antara lain keterbatasan dalam hal mendapatkan data-data tertentu yang mendukung dalam proses penelitian dikarenakan kerahasiaannya sehingga tidak dapat dipublikasikan secara umum.