

### **BAB III**

## **GAMBARAN UMUM INDUSTRI HASIL TEMBAKAU DAN KEBIJAKAN CUKAI HASIL TEMBAKAU DI INDONESIA**

Dalam bab III ini, peneliti membahas mengenai aturan-aturan yang berkaitan dengan objek penelitian, yaitu gambaran umum industri hasil tembakau antara lain Undang-undang PPN tahun 1984 (Undang-undang Nomor 8 tahun 1983) dan kebijakan cukai hasil tembakau di Indonesia antara lain aturan pendirian pabrik, desain dan warna pita cukai hasil tembakau, tata cara pemesanan pita cukai hasil tembakau, pungutan negara terhadap hasil tembakau, dan sanksi atas pelanggaran pita cukai hasil tembakau. Dengan mengetahui hal-hal tersebut, diharapkan menjadi lebih jelas dan mudah dalam mengukur objek penelitian.

### **3.1 Gambaran Umum Industri Hasil Tembakau**

Rokok ditemukan oleh penjelajah-penjelajah Spanyol di antara masyarakat *Aztecs* pada tahun 1518 di Meksiko (“Asal Muasal” 66). Kebudayaan merokok menyebar dengan cepat ke Semenanjung Liberia dan wilayah-wilayah Laut Tengah lainnya, tetapi belum sampai ke Eropa hingga tahun 1850an. Menurut tradisi, rokok-rokok yang dibungkus kertas dikembangkan di Abad 16 oleh para pengemis Seville di Spanyol, yang melinting puntung-puntung cerutu dalam lembaran-lembaran kertas. Rokok yang dibungkus kertas muncul di Meksiko sebelum tahun 1766 ketika *Visitor General* Jose de Galvez memusnahkan sejumlah besar kertas rokok di Jalapa, dan menetapkan monopoli tembakau oleh pemerintah. Kapan persisnya produksi rokok pabrik dimulai, tidak diketahui secara pasti. Yang diketahui bahwa Baron Josef Huppmann mendirikan pabrik rokok Ferme di St. Petersburg tahun 1850, kemudian mendapatkan izin untuk mendirikan pabrik rokok Monopal di kota New York tahun 1882. Setelah tahun 1860, orang-orang Yunani, Mesir, dan Turki mulai dilibatkan dalam pembuatan rokok di Inggris dan Amerika. Di tahun 1869, F.S. Kinney Company di New York mengimpor para pelinting rokok Rusia, sebagian dari London untuk mengajarkan seni melinting kepada wanita-wanita pekerja Amerika (“Asal Muasal 68).

Terciptanya alat pemotong tembakau di Pease di tahun 1860 merupakan langkah pertama penggunaan mesin dalam produksi rokok di dunia. Di antara sekian banyak upaya untuk menciptakan mesin pembuat rokok, yang paling berhasil adalah mesin ciptaan James Albert Bonsack dari Virginia pada tahun 1880, dia mengembangkan sebuah mesin yang terdiri dari tiga bagian mendasar: feeder yang mengatur bagian seragam; pipa pembentuk rokok dibentuk menjadi rol berkesinambungan; dan pisau untuk memotong batang-batang rokok dalam ukuran yang sama. Setelah itu, terjadi tiga perkembangan utama di dalam industri rokok dari tahun 1913 hingga Perang Dunia II, sebagai berikut:

- (1) Alat pembungkus *Arenco*, sebuah mesin buatan Swedia yang dipergunakan untuk membungkus korek api, yang kemudian di akhir 1920-an diadaptasikan menjadi sebuah mesin kecil yang mengkombinasikan pembuatan pembungkus, pembungkus rokok dan menempelkan banderol. Mesin kecil ini mengurangi biaya produksi sekitar satu sen per 1000 batang;
- (2) Cellophane anti lembab mulai dipergunakan tahun 1931 sebagai pembungkus pak-pak rokok untuk memelihara kesegaran rokok;
- (3) Tiga pabrik rokok besar di Amerika di tahun 1930-an bekerjasama untuk mengembangkan suatu sumber baru untuk kertas rokok, yang selama ini terbuat dari lembaran-lembaran linen dan diproduksi murah di Perancis. Dengan mempergunakan biji-biji lenan dan melakukan eksperimen selama enam tahun, ketiga perusahaan itu akhirnya berhasil memproduksi kertas rokok yang baik sekali. Pabrik kertas rokok baru didirikan di New Castle dan mulai berproduksi tahun 1939. Penemuan kertas rokok baru ini memungkinkan ekspansi industri rokok yang luar biasa tidak lama setelah Perang Dunia II berakhir (“Asal Muasal” 69).

Di Indonesia, tanaman tembakau sudah lama dikenal orang di pulau Irian Jaya, namun berita tentang kebiasaan penggunaan tembakau di daerah lain tidak banyak diketahui. Sekurang-kurangnya sampai abad 17 (tujuh belas), catatan sejarah tentang kebiasaan penggunaan tembakau di Indonesia sangat terbatas dan saling bertentangan satu sama lain. Menurut Sir Thomas Stanford Raffles dalam bukunya *The History of Java* (1817) jilid I dikatakan bahwa tembakau telah masuk ke pulau Jawa bersamaan dengan mangkatnya Panembahan Senopati Ing

Ngalaga pada tahun 1523 *Saka* atau sekitar tahun 1602 Masehi. Menurut laporan Rumphius, bahwa sekitar tahun 1650 areal tanaman tembakau berskala luas telah ditemukan di daerah Kedu, Bagelan, Malang, dan Priangan (Subangun, Tanuwidjojo 3). Selain berupa penyebaran dan penanaman tembakau di berbagai wilayah Indonesia tersebut, perkembangan industri hasil tembakau di Indonesia lebih dikaitkan dengan kebangkitan industri hilirnya yaitu industri sigaret. Proses kelahiran industri sigaret tidak dapat dipisahkan dari kisah bersejarah Haji Jamhari, seorang penduduk asli kota Kudus. Rokok formula Haji Jamhari terdiri dari cengkeh yang dirajang sampai halus, kemudian dicampur dengan tembakau yang pada mulanya digunakan untuk pengobatan dengan cara menghisap asapnya samapai masuk ke dalam paru-paru.

Industri rokok di Indonesia diprakarsai oleh kota Kudus pada tahun 1870 sampai 1880. Cara penjualannya dilakukan di pinggi-pinggir jalan, sedangkan cara penyajiannya dilakukan dengan cara mengiris cengkeh dengan pisau di tempat penjualan kemudian dicampurkan dengan ke dalam gulungan (kobot) rokok tersebut. Pada masa-masa berikutnya, pengirisan cengkeh tersebut dilakukan di rumah dan langsung dicampurkan ke dalam gulungan (klobot) rokok tersebut. Akhirnya industri yang semula bersifat kerajinan tangan (*home industry*) tersebut lambat laun berubah menjadi perusahaan bahkan industri besar dan menjadi pilar utama bagi sumber pendapatan kota Kudus.

Proses masinisasi rokok kretek dimulai dari Jawa Timur oleh PT. Bentoel pada tahun 1968. Mesin yang digunakan berasal dari pabrik *Molin* di Inggris, melalui mesin ini setiap menitnya dapat menghasilkan produksi rokok sebanyak 6.000 batang. Sebagai perbandingan, untuk memproduksi sejumlah itu dibutuhkan lebih dari tujuh jam kerja oleh tenaga manusia (Subangun, Tanuwidjojo 8). Masuknya mesin dalam proses poduksi rokok kretek, akhirnya menimbulkan masalah baru yaitu adanya persaingan yang tidak berimbang dengan produk yang dibuat oleh tangan. Penumpukan modal serta kekuatan dalam merebut pasar hanya terpusat pada beberapa industri yang menggunakan mesin seperti PT. Gudang Garam (Kediri), PT. Bentoel (Malang), PT. Djarum (Kudus), PT. HM. Sampoerna (Surabaya), PT. Sukun (Kudus), dan PT. Nojorono (Kudus) (Subangun, Tanuwidjojo 3).

Dalam menghadapi masalah ketimpangan persaingan serta peluang adanya reduksi tenaga kerja manusia di industri rokok kretek tersebut, maka pada tahun 1979 Direktur Jenderal Bea dan Cukai mengeluarkan Surat Keputusan No. 159/BC/1979 yang mengatur perbandingan antara produksi rokok Sigaret Kretek Mesin (SKM) dan Sigaret Kretek Tangan (SKT) yaitu 1 (satu) berbanding 2 (dua). Selain itu juga diatur bahwa sepersepuluh bagian dari produksi SKM harus diekspor. Namun pergeseran selera konsumen terus menguat ke arah SKM yang memiliki penampilan lebih bergengsi dan terlihat lebih higienis sehingga laju pertumbuhan SKM terus melejit di pasaran rokok nasional. Pada akhirnya keputusan tahun 1979 tersebut diperlunak dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 541 tahun 1985 yang menyebutkan bahwa perbandingan SKM dan SKT diubah menjadi 2 (dua) berbanding 3 (tiga).

### **3.2 Kebijakan Cukai Terhadap Pengusaha Pabrik Hasil Tembakau Dalam Negeri**

Produk tembakau di Indonesia telah dikenakan cukai sejak awal tahun 1900-an. Pada tahun 1932, tingkat cukai diberlakukan seragam untuk semua tembakau sebesar 20 persen. Sejak tahun 1936, sistem cukai rokok progresif mulai diberlakukan berdasarkan jenis produk, yaitu rokok kretek tangan (tembakau dan rokok kretek), klobot (rokok kretek yang dibungkus daun jagung), klembak kemenyan (rokok kretek yang diberikan kemenyan), dan rokok putih (tembakau tanpa campuran). Perbedaan tarif cukai antara rokok kretek buatan tangan dan rokok buatan mesin diberlakukan setelah mekanisasi industri rokok. Pada tahun 1970-an, sistem cukai tersebut dimodifikasi berdasarkan volume produksi dan jenis produk dimana tarif cukai tertinggi dikenakan pada pengusaha pabrik dengan skala produksi terbesar (Barber et al. 29).

Campur tangan pemerintah pada industri hasil tembakau dimulai sejak jaman pemerintahan Hindia Belanda melalui Ordonansi Cukai tembakau (*Tabaksaccijns Ordonnantie, Stbl. 1932 nomor 517*) hingga saat ini melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 yang merupakan amandemen Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai. Menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007, cukai adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu

yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan, yaitu: konsumsinya perlu dikendalikan, peredarannya perlu diawasi, pemakaiannya dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat atau lingkungan hidup, atau pemakaiannya perlu pembebanan pungutan negara demi keadilan dan keseimbangan.

### **3.2.1 Pendirian Pabrik**

Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai stdd Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007, hasil tembakau atau yang sering kita kenal dengan rokok termasuk sebagai Barang Kena Cukai (BKC). Sesuai dengan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai dan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1997 tentang pengawasan BKC, maka konsekuensi dari ditetapkannya hasil tembakau sebagai BKC adalah adanya pungutan cukai, pengawasan, peredaran dan pengangkutan barang tersebut. Sehingga untuk kepentingan pengawasan dan penerimaan, maka pengusaha pabrik yang telah mendapatkan izin dari instansi Perindustrian dan Perdagangan wajib memiliki Nomor Pokok Pengusaha Barang Kena Cukai (NPPBKC).

Pabrik adalah tempat tertentu termasuk bangunan, halaman, dan lapangan yang merupakan bagian daripadanya, yang dipergunakan untuk menghasilkan barang kena cukai (BKC) dan/atau untuk mengemas BKC dalam kemasan untuk penjualan eceran. Sementara itu pengusaha pabrik adalah orang atau badan hukum yang mengusahakan pabrik, pengaturan lain yang lebih terinci terkait dengan NPPBKC terdapat dalam Peraturan Menteri Keuangan nomor 75/PMK.04/2006 tentang Nomor Pokok Pengusaha Pabrik Hasil Tembakau dan Importir Hasil Tembakau. Untuk mendapatkan NPPBKC, maka orang atau badan hukum yang akan menjalankan kegiatan sebagai pengusaha pabrik hasil tembakau harus mengajukan permohonan kepada kepala Kantor Pelayanan Bea dan Cukai (KPBC) setempat (“Peraturan Baru” 30).

Beberapa hal yang terkait dengan pendirian pabrik hasil tembakau:

a. **Persyaratan Fisik Bangunan Pabrik**

Sebelum mengajukan permohonan untuk mendapatkan NPPBKC sebagai pengusaha pabrik hasil tembakau, pemohon mengajukan permohonan yang

disertai dengan denah lokasi atau bangunan yang akan digunakan sebagai pabrik kepada Kepala Kantor Pelayanan Bea dan Cukai setempat untuk pelaksanaan pemeriksaan. Berdasarkan permohonan tersebut, maka petugas Bea dan Cukai akan melakukan pemeriksaan lokasi atau bangunan, selanjutnya petugas Bea dan Cukai akan membuat berita acara pemeriksaan. Lokasi atau bangunan yang dapat digunakan sebagai pabrik hasil tembakau harus memenuhi beberapa persyaratan, yaitu: tidak berhubungan langsung dengan pabrik lainnya, rumah tinggal atau tempat penjualan eceran BKC, tempat penyimpanan atau tempat pembuatan hasil tembakau di luar pabrik dan harus mempunyai luas minimal 50 (lima puluh) meter persegi serta harus berbatasan langsung dengan jalan umum, kecuali lokasinya di dalam kawasan industri.

b. Penerbitan NPPBKC Pabrik Hasil Tembakau

Sebelum tanggal 1 Oktober 2006, ketentuan yang mengatur penerbitan NPPBKC adalah Keputusan Menteri Keuangan Nomor 104/KMK.05/1997 tentang Pemberian dan Pencabutan Nomor Pokok Pengusaha Pabrik Hasil Tembakau atau Importir Hasil Tembakau serta persetujuan pembuatan Hasil Tembakau di luar Pabrik sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 126/PMK.04/2005. maka proses pemberian, pembekuan, pencabutan pembekuan, dan pencabutan NPPBKC pengusaha pabrik hasil tembakau didelegasikan kepada Kepala Kantor Pelayanan Bea dan Cukai. Dengan adanya desentralisasi tersebut, diharapkan proses pemberian NPPBKC dapat dilakukan dengan lebih cepat, tepat, akurat, dan murah. Persyaratan lain untuk mendapatkan NPPBKC adalah pemohon harus mengajukan permohonan kepada Kepala Kantor Pelayanan Bea dan Cukai setempat dengan menggunakan surat sesuai dengan contoh yang telah ditentukan. Dalam permohonan harus disebutkan identitas pemohon, nama dan lokasi pabrik, serta jenis hasil tembakau yang akan diproduksi, misalkan: SKT, SKM. Selain itu, permohonan juga harus dilampiri dengan:

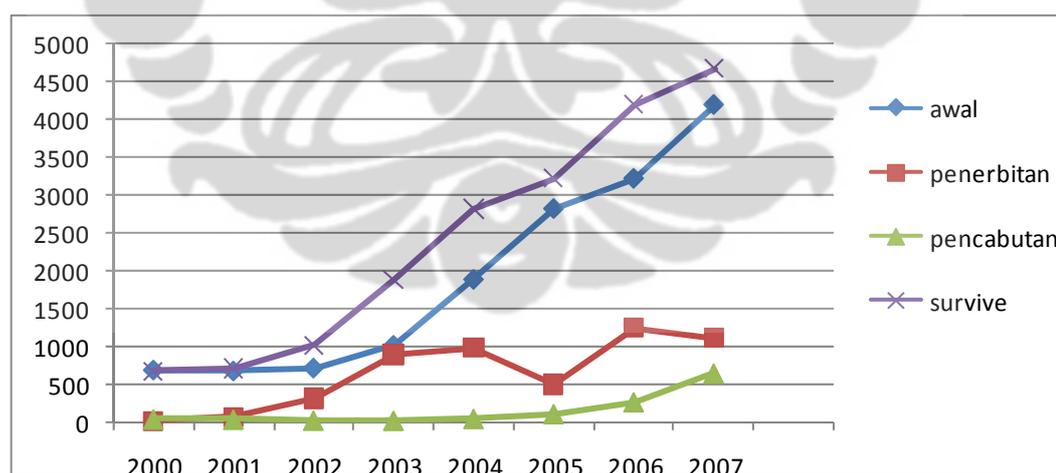
- (1) Berita Acara Pemeriksaan dan gambar denah lokasi atau bangunan pabrik.

- (2) Salinan atau photo copy surat atau izin dari instansi terkait yang telah ditandatangani oleh pejabat yang berwenang, yaitu:
- (i) Izin mendirikan bangunan (IMB) dan Pemerintah Daerah setempat;
  - (ii) Izin berdasarkan Undang-undang Gangguan dari Pemerintah Daerah setempat atau izin Analisis mengenai dampak Lingkungan (AMDAL) dari Pemerintah Daerah setempat.
  - (iii) Izin Usaha Industri atau Tanda Daftar Industri dari instansi yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang tenaga kerja;
  - (iv) Izin Usaha Perdagangan dari instansi yang tugas dan tanggung jawabnya dibidang perdagangan;
  - (v) Izin atau rekomendasi dari instansi yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang tenaga kerja;
  - (vi) Nomor Pokok Wajib Pajak dan
  - (vii) Surat Keterangan Catatan Kepolisian dari Kepolisian Republik Indonesia dan Kartu Tanda Pengenal Diri, apabila pemohon merupakan orang pribadi; atau
  - (viii) Akte Pendirian Usaha, apabila pemohon merupakan badan hukum.
- (3) Surat pernyataan di atas materai yang sanggup akan menyelenggarakan pembukuan perusahaan berdasarkan Standard Akuntansi Keuangan yang berlaku dan menyimpan dokumen, buku, dan laporan selama 10 (sepuluh) tahun pada tempat usahanya. Ketentuan saat ini mengenai pembukuan di bidang cukai diatur melalui Peraturan Menteri Keuangan nomor 109/PMK.04/2008 tentang Pedoman Pembukuan di Bidang Cukai yang ditetapkan tanggal 15 Agustus 2008, mulai berlaku 30 hari sejak tanggal ditetapkan. Dalam Pasal 2 ayat (2) PMK No.109/PMK.04/2008 terdapat aturan pengecualian dari kewajiban menyelenggarakan pembukuan, yaitu bagi pengusaha pabrik skala kecil, penyalur skala kecil yang memiliki izin, dan pengusaha tempat penjualan eceran yang memiliki izin. Ketentuan mengenai kewajiban pencatatan pengusaha pabrik skala kecil, penyalur skala kecil yang wajib memiliki izin, dan pengusaha tempat penjualan eceran yang wajib memiliki izin diatur melalui Peraturan Menteri Keuangan nomor

110/PMK.04/2008 yang ditetapkan tanggal 15 Agustus 2008, mulai berlaku 30 hari sejak tanggal ditetapkan.

- (4) Surat pernyataan diatas meterai yang cukup bahwa NPPBKC yang diajukan akan ditolak atau NPPBKC yang telah diberikan akan dibekukan dalam hal nama pabrik memiliki kesamaan nama dengan nama pabrik yang telah mendapatkan NPPBKC terlebih dahulu.

Berdasarkan permohonan tersebut, maka Petugas Bea dan Cukai di Kantor Pelayanan akan melakukan penelitian, meliputi: kesamaan nama, penelitian pemenuhan persyaratan fisik bangunan, penelitian terhadap ijin dari instansi lain yang disertakan dalam lampiran. Jika permohonan dan persyaratan-persyaratannya ternyata masih tidak lengkap atau tidak benar dalam memberitahukannya, maka petugas akan mengeluarkan surat penolakan atau surat pemberitahuan kekurangan kelengkapan permohonan. Jika berdasarkan hasil penelitian permohonan dianggap telah lengkap dan benar, maka petugas akan menerbitkan Keputusan Menteri Keuangan tentang Pemberian NPPBKC. Dan batas waktu yang dimiliki oleh Petugas Bea dan Cukai dalam memproses permohonan NPPBKC adalah selama 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan diterima. Berikut ini adalah grafik pergerakan NPPBKC.



**Grafik III.1 Pergerakan Jumlah NPPBKC Hasil Tembakau Dalam Negeri**

Sumber: Dit Cukai, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai

Ket: Data s/d 14 Oktober 2008

### 3.2.2 Desain dan Warna Pita Cukai Hasil Tembakau

Unsur utama yang terdapat pada pita cukai hasil tembakau adalah kertas, hologram, dan cetakan. Pada masing-masing unsur tersebut ditanamkan kelengkapan pengaman (*security feature*), agar pita cukai sulit dipalsukan. Pada pita cukai tercetak besarnya tarif cukai, harga jual eceran, dan tahun anggaran. Tujuan dari pencetakan tahun anggaran pada pita cukai adalah agar pada saat pengembalian pita cukai dan pemusnahan Barang Kena Cukai (BKC), pita cukai dapat diketahui tahun pemesanannya, sehingga ketentuan dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 26/PMK.04/2006 Tentang Pengembalian Pita Cukai dapat dilaksanakan.

Sesuai Peraturan Menteri Keuangan Nomor 610/PMK.04/2004 Tentang Penyediaan dan Desain Pita Cukai Hasil Tembakau, pita cukai hasil tembakau disediakan dalam 3 (tiga) seri, yaitu pita cukai seri I, pita cukai seri II, dan pita cukai seri III. Sesuai Peraturan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor P-32/BC/2007 Tentang Desain dan Warna Pita Cukai Hasil Tembakau:

- a. Pita cukai seri I berjumlah 120 keping pita cukai, setiap lembar dengan ukuran 0,8 cm X 11,4 cm dan terdapat foil hologram berukuran 0,5 cm X 1,2 cm yang sekurang-kurangnya memuat lambang Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, teks BC, dan teks RI
- b. Pita cukai seri II berjumlah 56 keping pita cukai, setiap lembar dengan ukuran 1,3 cm X 17,5 cm per keping dan terdapat foil hologram berukuran 0,5 cm X 1,7 cm yang sekurang-kurangnya memuat lambang Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, teks BC, dan teks RI
- c. Pita cukai seri III berjumlah 150 keping pita cukai, setiap lembar dengan ukuran 1,9 cm X 4,5 cm dan terdapat foil hologram berukuran 0,5 cm X 2,3 cm yang sekurang-kurangnya memuat lambang Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, teks BC, dan teks RI

Untuk memudahkan administrasi, penyimpanan dan pendistribusian pita cukai serta untuk memudahkan pengawasan, pita cukai disediakan dalam beberapa warna. Sesuai Peraturan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor P-32/BC/2007 Tentang Desain dan Warna Pita Cukai Hasil Tembakau. Berikut ini adalah warna pita cukai hasil tembakau:

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

### **3.2.3 Tata Cara Pemesanan Pita Cukai Hasil Tembakau**

Sesuai Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai, pita cukai disediakan oleh Menteri Keuangan. Arti kata “disediakan” dalam Pasal 7 ayat (4) adalah suatu norma yang menyatakan bahwa Menteri Keuangan mempunyai kewajiban untuk menyediakan pita cukai di kantor Bea dan Cukai. Sesuai dengan Peraturan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor P-22/BC/2005 tentang Penyediaan dan Tata Cara Pemesanan Pita Cukai Hasil Tembakau sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor P-04/BC/2006, tata cara untuk memperoleh pita cukai adalah sebagai berikut:

- a. Pengusaha pabrik mengajukan permohonan penyediaan pita cukai (P3C) untuk rencana pemakaian atau kebutuhan selama 3 (tiga) bulan ke depan ke Kantor Pelayanan Bea dan Cukai.
- b. Berdasarkan permohonan tersebut, Direktur Jenderal Bea dan Cukai melakukan proses penyediaan pita cukai dengan membuat pesanan ke Perum Peruri.

- c. Setelah pita cukai tersedia, pengusaha pabrik menggunakan formulir pemesanan pita cukai (CK-1) di Kantor Pelayanan Bea dan Cukai, sesuai dengan merek rokok yang akan dilekati pita cukai.
- d. Petugas Bea dan Cukai melakukan penelitian dan penomoran CK-2
- e. Setelah CK-2 diteliti dan dinomori, pengusaha pabrik melakukan pembayaran cukai dan PPN hasil tembakau ke Bank persepsi atau Pos persepsi.

### 3.2.4 Pungutan Negara Terhadap Hasil Tembakau

Setelah pengusaha pabrik mendapatkan NPPBKC, tahap berikutnya yang harus dilakukan adalah mengajukan permohonan penetapan harga jual eceran (HJE) terhadap merek hasil tembakau yang akan dipasarkan. HJE menunjukkan harga pabrik yang di dalamnya memasukkan komponen biaya produksi, keuntungan produsen dan distributor, dan cukai. Berdasarkan formulir dari Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, setiap pengusaha pabrik melaporkan biaya seluruh bahan baku dan biaya produksi (tembakau, cengkeh, kertas, transportasi, bungkus, dll) untuk setiap jenis merek rokok yang akan diproduksi, agar dapat diketahui harga dasarnya. Dalam permohonan penetapan HJE dicantumkan identitas pemohon, nama merek dan uraian merek yang diajukan, harga jual eceran, perhitungan cukai, dan perhitungan cukai. Secara garis besar, jenis-jenis pungutan yang terkait dengan penjualan hasil tembakau adalah: cukai, PPN hasil tembakau dan PNBK atas pelayanan pemesanan pita cukai.

Cara perhitungan cukai yang berlaku saat ini kombinasi penghitungan cukai yang berlaku saat ini adalah kombinasi penghitungan secara *ad Valorem* dan secara spesifik Tarif cukai *ad Valorem*, tarif cukai spesifik, dan batasan minimum harga jual eceran hasil tembakau ditentukan berdasarkan masing-masing jenis dan golongan pengusaha pabrik. Ketentuan tentang penetapan harga dasar dan tarif cukai hasil tembakau diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 134/PMK.04/2007 tentang Penetapan Harga Dasar dan Tarif Cukai Hasil Tembakau. Berikut ini beberapa hal yang terkait dengan pungutan negara terhadap hasil tembakau, yaitu:

a. Penggolongan Pengusaha Pabrik

Pengusaha Pabrik hasil tembakau dikelompokkan ke dalam Golongan berdasarkan jenis hasil tembakau yang diproduksinya. Yang dimaksud dengan produksi adalah produksi yang dihitung berdasarkan data pemesanan pita cukai (CK-1). Penyesuaian kenaikan golongan pengusaha pabrik pada saat produksi pabrik dalam tahun takwim yang sedang berjalan telah melampaui batasan produksi pabrik yang berlaku bagi golongan pengusaha pabrik yang bersangkutan. Apabila produksi dalam tahun takwim kurang dari batasan produksi, maka pengusaha pabrik diijinkan melakukan penurunan satu tingkat golongan pengusaha pabrik dengan keputusan Kepala Kantor Pelayanan pada setiap awal tahun takwim berikutnya. Yang dimaksud dengan awal tahun takwim adalah dimana pengusaha pabrik pada tahun tersebut belum pernah mengajukan dokumen CK-1

b. Tata Cara Penetapan Harga Jual Eceran

Harga Jual Eceran (HJE) menunjukkan harga pabrik yang di dalamnya memasukkan komponen biaya produksi, keuntungan produsen, keuntungan distributorn dan cukai. Berdasarkan formulir dari Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, setiap pengusaha pabrik melaporkan biaya seluruh bahan baku dan biaya produksi (tembakau, cengkeh, kertas, transportasi, bungkus, kemasan, dll) untuk setiap jenis merek rokok yang diproduksi agar dapat diketahui harga dasarnya. Sebelum hasil tembakau dengan merek baru atau mengubah desain atau tampilan kemasan penjualan eceran atas merek yang sudah ada penetapan HJE-nya, pengusaha pabrik hasil tembakau wajib mengajukan penetapan HJE kepada Kepala Kantor Pelayanan Bea dan Cukai. Permohonan penetapan HJE harus dilampiri dengan:

- (i) Dokumen kalkulasi HJE hasil tembakau buatan dalam negeri (Formulir CK-21A).
- (ii) Contoh kemasan penjualan eceran hasil tembakau yang akan di produksi.
- (iii) Daftar HJE untuk merek-merek hasil tembakau yang masih berlaku (untuk pabrik baru diisi nihil).

- (iv) Surat pernyataan di atas materai yang cukup bahwa merek atau desain kemasan yang dimohon penetapan HJE-nya tidak memiliki kesamaan pada pokoknya atau pada keseluruhannya dengan merek atau desain yang telah dimiliki atau dipergunakan oleh pengusaha pabrik lain.

Berdasarkan permohonan tersebut, petugas Bea dan Cukai akan melakukan penelitian dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal permohonan diterima secara lengkap dan benar. Kepala Kantor Pelayanan Bea dan Cukai dapat membatalkan keputusan penetapan HJE suatu merek hasil tembakau dalam hal:

- (i) Merek atau desain yang bersangkutan memiliki kesamaan nama maupun pengucapannya atau kemiripan dengan merek atau desain kemasan milik pengusaha pabrik atau importir lainnya sehingga tidak mudah untuk membedakannya, yang telah terlebih dahulu dimiliki pengusaha pabrik atau importir lainnya dan tercatat pada administrasi Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, atau
- (ii) Atas permohonan atau gugatan pengusaha pabrik atau importir lainnya, yang berdasarkan keputusan Pengadilan telah mempunyai ijin disengketakan merupakan hak pemohon.

Hal lain yang berkaitan dengan permohonan HJE adalah persyaratan kemasan eceran hasil tembakau dan ketentuan tentang isi atau jumlah batang atau jumlah gram yang diperbolehkan dalam satu kemasan penjualan eceran hasil tembakau. Sesuai dengan Keputusan Direktur Jenderal Bea dan Cukai nomor Kep-79/BC/2002, pada kemasan penjualan eceran hasil tembakau untuk pemasaran di dalam negeri wajib mencantumkan secara jelas dan mudah terbaca dengan menggunakan cetakan permanen, sebagai berikut:

- (i) Merek dan jenis hasil tembakau yang dikemas;
- (ii) Nama lengkap dan lokasi pabrik atau perusahaan. Apabila nama parik lebih dari 2 (dua) kata dapat digunakan singkatan;
- (iii) Kalimat peringatan kesehatan tentang bahaya merokok; dan
- (iv) Ketentuan-ketentuan lainnya yang disyaratkan oleh instansi terkait.

Berikut ini adalah tabel isi kemasan penjualan eceran hasil tembakau untuk dan golongan pengusaha pabrik hasil tembakau yang ditujukan untuk pemasaran di dalam negeri:

**Tabel III.1**  
**Jumlah Isi Kemasan Jenis Hasil Tembakau Untuk Pemasaran Dalam Negeri**

| Jenis Hasil Tembakau | Gol  | Jumlah isi kemasan (batang/gram) |
|----------------------|------|----------------------------------|
| SKM                  | I    | 12, 16, 20, dan 50 batang        |
|                      | II   | 10, 12, 16, 20, dan 50 batang    |
|                      | III  | 12, 16, dan 50 batang            |
| SPM                  | I    | 20 batang                        |
|                      | II   | 20 batang                        |
|                      | III  | 20 batang                        |
| SKT                  | I    | 10, 12, 16, 20, dan 50 batang    |
|                      | II   | 10, 12, 16, 20, dan 50 batang    |
|                      | IIIA | 10, 12, 16, 20, dan 50 batang    |
|                      | IIIB | 10, 12, dan 16 batang            |

Sumber: Diolah berdasarkan Kep-79/BC/2002

c. Pajak Pertambahan Nilai Hasil Tembakau

Sesuai hasil Keputusan Menteri Keuangan Nomor 62/KMK.03/2002 tentang Dasar Perhitungan, Pemungutan dan Penyetoran Pajak Pertambahan Nilai Atas Penyerahan Hasil Tembakau dan sesuai Keputusan Direktur Jenderal Pajak nomor Kep-103/PJ./2002 tentang Pengenaan Pajak Pertambahan Nilai yang dikenakan atas penyerahan hasil tembakau dihitung dengan menerapkan tarif efektif dikalikan dengan harga jual eceran. Besarnya tarif efektif ditetapkan sebesar 8,4% (delapan puluh empat per seribu).

d. Tarif Cukai *ad Valorum*

Cukai *ad Valorum* memiliki efek pengganda (*multiplier effect*). Cukai dikenakan pada nilai produk, sehingga apabila ada kenaikan harga maka sebagian harga tersebut akan kembali kepada pemerintah dalam bentuk penerimaan cukai. Sesuai Pasal 4 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai, untuk hasil tembakau yang dibuat di Indonesia dikenakan cukai dengan batasan tarif paling tinggi sebesar 275 persen dari harga dasar apabila harga dasar yang digunakan adalah harga jual pabrik atau sebesar 57 persen dari harga dasar apabila harga dasar yang digunakan adalah harga jual eceran. Dalam pasal 4 ayat (5), perubahan tarif diatur melalui Peraturan Menteri dalam hal ini adalah PMK

**Universitas Indonesia**

No.134/PMK.04/2007. Tarif cukai *ad Valorum* untuk hasil tembakau jenis Sigaret Kretek Tangan Filter (SKTF) masing-masing adalah sebesar 22 persen untuk Golongan III, 35 persen untuk Golongan II, dan 36 persen untuk Golongan I. Berikut adalah perkembangan tarif cukai *ad Valorum* dan harga jual eceran hasil tembakau dalam negeri buatan tangan, sebagai berikut:

**Tabel III.2**  
**Perkembangan Tarif Cukai dan HJE Jenis SKTF**

|                     | Tahun Anggaran |           |           |           |           |           |           |
|---------------------|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|                     | 2001           | 2002      | 2003      | 2005      | 2006      | 2007      | 2008      |
| <b>Cukai (%)</b>    | 4 - 20         | 4 - 22    | 4 - 22    | 4 - 22    | 4 - 22    | 4 - 22    | 22 - 36   |
| <b>HJE (Rp/btg)</b> | 175 - 225      | 200 - 340 | 200 - 340 | 235 - 400 | 225 - 440 | 275 - 445 | 374 - 600 |

Diolah: Dit. Cukai, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai

Keterangan: Sebelum tahun 2008, ketentuan tarif cukai dan HJE jenis SKTF mengikuti jenis SKT.

e. Tarif Cukai Spesifik

Sistem cukai spesifik memiliki kelebihan dalam konteks meningkatkan penerimaan negara karena tarif tersebut bertujuan untuk melindungi industri dalam negeri dari perang harga dan penurunan harga. Tarif cukai spesifik memberikan insentif untuk meningkatkan harga rokok, karena setiap kenaikan harga akan kembali kepada perusahaan dalam bentuk penerimaan. Sesuai 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, terhitung mulai tanggal 15 Desember 2007, terhadap hasil tembakau dalam negeri jenis Sigaret Kretek Mesin, Sigaret Putih Mesin, Sigaret Kretek Tangan, dan Sigaret Kretek Tangan Filter ditambah dengan pengenaan cukai untuk setiap batang hasil tembakau sebesar Rp 35, kecuali hasil tembakau dalam negeri jenis SKT golongan III ditambah pengenaan

cukai untuk setiap batang hasil tembakau sebesar Rp 30. Berikut ini adalah tarif cukai spesifik yang berlaku saat ini:

**Tabel III.3**  
**Tarif Cukai Spesifik per Batang Hasil Tembakau Dalam Negeri**

|    | Jenis Hasil Tembakau         | Golongan Pengusaha Pabrik | Tarif Cukai Spesifik per Batang |
|----|------------------------------|---------------------------|---------------------------------|
| a. | Sigaret Kretek Mesin         | I                         | Rp 35                           |
|    |                              | II                        | Rp 35                           |
|    |                              | III                       | Rp 35                           |
| b. | Sigaret Putih Mesin          | I                         | Rp 35                           |
|    |                              | II                        | Rp 35                           |
|    |                              | III                       | Rp 35                           |
| c. | Sigaret Kretek Tangan        | I                         | Rp 35                           |
|    |                              | II                        | Rp 35                           |
|    |                              | III                       | Rp 30                           |
| d. | Sigaret Kretek Tangan Filter | I                         | Rp 35                           |
|    |                              | II                        | Rp 35                           |
|    |                              | III                       | Rp 35                           |

Sumber: Telah diolah kembali berdasarkan Lampiran V, PMK No. 134/PMK.04/2007

- f. **Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) atas pelayanan pemesanan pita cukai**

Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2003 Tentang Tarif dan Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Departemen Keuangan Nomor 118/KMK.04/2004 Tentang Tata Laksana Pembayaran dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, terhadap kegiatan pelayanan pemesanan pita cukai dikenakan jasa pelayanan pemesanan pita cukai sebesar Rp 30.000 (tiga puluh ribu rupiah) untuk setiap dokumen pemesanan pita cukai.

#### **B.5. Sanksi Atas Pelanggaran Cukai Hasil Tembakau**

Pada dasarnya terdapat 5 (lima) bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh pengusaha pabrik, yaitu: memproduksi rokok tanpa ijin dan menerima jahitan dari pabrik rokok lain, melekatkan pita cukai yang bukan peruntukannya (personalisasi cukai); melekatkan pita cukai palsu, melekatkan pita cukai yang tidak sesuai dengan HJE dan tarif yang berlaku. Atas pelanggaran tersebut, maka

**Universitas Indonesia**

berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai dikenakan sanksi:

- a. Pasal 50, yaitu menjalankan pabrik tanpa ijin dengan maksud mengelakkan pembayaran cukai. Atas pelanggaran tersebut dikenakan hukuman pidana penjara paling singkat satu tahun dan paling lama lima tahun, atau denda paling sedikit dua kali nilai cukai dan paling banyak sepuluh kali nilai cukai yang seharusnya dibayar.
- b. Pasal 53, yaitu memperlihatkan catatan, dokumen atau pembukuan palsu atau dipalsukan. Atas pelanggaran tersebut dikenakan hukuman pidana penjara paling singkat satu tahun dan paling lama enam tahun, atau denda paling sedikit Rp 75 juta dan paling banyak Rp 750 juta.
- c. Pasal 54, yaitu menawarkan, menyerahkan, menjual atau menyediakan untuk dijual BKC yang tidak dikemas untuk penjualan eceran atau tidak dilekati pita cukai atau tidak dibubuhi tanda pelunasan cukai. Atas pelanggaran tersebut dikenakan hukuman pidana penjara paling singkat satu tahun dan paling lama lima tahun, atau denda paling sedikit dua kali nilai cukai dan paling banyak sepuluh kali nilai cukai yang seharusnya dibayar.
- d. Pasal 54, yaitu membuat secara melawan hukum meniru atau memalsukan pita cukai atau tanda pelunasan cukai lainnya. Atas pelanggaran tersebut dikenakan hukuman pidana paling singkat satu tahun dan paling lama delapan tahun, atau denda paling sedikit sepuluh kali nilai cukai atau paling banyak dua puluh kali nilai cukai yang seharusnya dibayar.

**BAB IV**  
**ANALISIS KEBIJAKAN PENETAPAN TARIF CUKAI DAN HARGA**  
**JUAL ECERAN HASIL TEMBAKAU DALAM NEGERI**  
**JENIS SIGARET KRETEK TANGAN FILTER**  
**(SUATU TINJAUAN DARI PRINSIP NETRALITAS)**

Dalam bab ini, peneliti akan membahas lebih dalam mengenai kebijakan penetapan tarif cukai dan harga jual eceran (HJE) hasil tembakau dalam negeri jenis Sigaret Kretek Tangan Filter (SKTF) ditinjau dari prinsip netralitas. Sebelum membahas kebijakan penetapan tarif cukai dan HJE hasil tembakau dalam negeri jenis SKTF, harus diketahui terlebih dahulu bahwa pengenaan cukai terhadap suatu komoditi berdasarkan karakteristik sebagai berikut, *“selectivity in coverage, discrimination in intent, and quantitative measurement”* (Cnossen 1). Ketiga karakteristik ini menekankan bahwa cukai merupakan pajak negara yang dibebankan terhadap suatu barang yang mempunyai sifat dan karakteristik yang telah ditetapkan, cukai dipungut bukan semata-mata untuk tujuan penerimaan negara, dan pemungutan cukai pada umumnya berimplikasi pada pengawasan fisik.

Di Indonesia, sifat dan karakteristik cukai menurut Undang-undang Nomor 11 Tahun 1995 dengan Undang-undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai memiliki perbedaan, dimana pada UU No.11 Tahun 1995, sifat dan karakteristik cukai adalah dalam rangka pengawasan dan pembatasan konsumsi. Sedangkan dalam UU No.39 Tahun 2007 yang berlaku saat ini, sifat dan karakteristik cukai adalah dalam rangka pengendalian konsumsi, peredarannya perlu diawasi, pemakaiannya dapat menimbulkan efek negatif bagi masyarakat dan lingkungan hidup, dan pemakaiannya perlu pembebanan pungutan negara demi keadilan dan keseimbangan (“Undang-Undang” 9).

Berkaitan dengan sifat dan karakteristik cukai, dalam menentukan tarif cukai dan harga jual eceran hasil tembakau terdapat beberapa faktor yang dipertimbangkan dalam penetapan tarif cukai dan harga jual eceran hasil

tembakau antara lain Undang-undang Cukai (UU No.39 Tahun 2007), penciptaan lapangan kerja, target penerimaan negara, dan pengembangan industri. Perundangan dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah didasari atas filosofi bahwa tujuan penetapan cukai rokok adalah untuk mengurangi konsumsi dan mengendalikan peredaran produk yang tidak sehat dan amoral (Barber et al. 81).

Untuk mempermudah analisis dan menjawab pertanyaan penelitian, peneliti telah menyusun operasionalisasi konsep yang ada di dalam bab II. Dalam Bab IV ini, peneliti membagi menjadi 2 (dua) sub bab, yaitu:

- 1) Dasar pertimbangan penetapan tarif cukai dan HJE hasil tembakau dalam negeri jenis SKTF,
- 2) Penetapan tarif cukai dan HJE hasil tembakau dalam negeri jenis SKTF ditinjau dari prinsip netralitas.

#### **4.1 Dasar Pertimbangan Penetapan Tarif Cukai dan Harga Jual Eceran Hasil Tembakau Dalam Negeri Jenis Sigaret Kretek Tangan Filter**

Dalam menetapkan suatu kebijakan, pemerintah telah lebih dulu melakukan pertimbangan-pertimbangan dalam upaya memecahkan masalah. Dalam menetapkan kebijakan cukai, salah seorang ahli cukai nasional berpendapat, "...dari kaca mata konsumen dan produsen tentu akan memberatkan, di sini pemerintah harus memformulasikan cara bagaimana pengenaan cukai tersebut tidak memberatkan produsen dan konsumen" (wawancara Warta Bea Cukai dengan Permana Agung, November 2004).

Kebijakan cukai hasil tembakau di Indonesia masih membedakan jenis hasil tembakau dan rentang produksi pengusaha pabrik. Tujuan ini tidak terlepas dari UU No.39 Tahun 2007 tentang Cukai, dimana cukai sebagai pungutan negara dikenakan terhadap barang tertentu yang mempunyai sifat dan karakteristik sesuai dengan undang-undang merupakan penerimaan negara guna mewujudkan kesejahteraan, keadilan, dan keseimbangan. Besarnya tarif cukai dan harga jual eceran (HJE) hasil tembakau ditetapkan melalui Peraturan Menteri berdasarkan Pasal 5 ayat (5) UU Cukai. Penetapan tarif cukai dan HJE hasil tembakau dalam negeri jenis SKTF diatur melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor

134/PMK.04/2007. Hal-hal yang menjadi dasar pertimbangan pemerintah dalam penetapan tarif cukai dan HJE hasil tembakau dalam negeri jenis SKTF, sebagai berikut:

#### **4.1.1 Menekan peredaran rokok ilegal**

Terdapat kekhawatiran bahwa kenaikan cukai dan harga tembakau akan mengakibatkan kenaikan peredaran rokok ilegal (Barber et al. 96). Produksi ilegal adalah produksi rokok yang melanggar hukum percukaaian atau hukum perizinan dan pembatasan produksi rokok. Salah bentuk peredaran rokok ilegal adalah pelekatan pita cukai yang bukan peruntukannya. Dalam hal ini, hasil tembakau jenis Sigaret Kretek Mesin (SKM) dilekati pita cukai Sigaret Kretek Tangan Filter (SKTF). Dari kenyataan di lapangan, adanya kemiripan fisik hasil tembakau jenis SKTF dengan hasil tembakau jenis SKM telah dimanfaatkan untuk melakukan pelekatan pita cukai yang bukan peruntukannya. Artinya pengusaha hasil tembakau yang memiliki izin untuk memproduksi hasil tembakau jenis SKTF tidak melakukan cara produksi yang benar, dimana pengusaha pabrik menggunakan mesin untuk memproduksi hasil tembakau SKTF. Hal ini sejalan dengan pernyataan salah seorang informan dari pihak Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, sebagai berikut:

“SKTF itu sebenarnya sudah ada sejak tahun 1995, tarif cukainya mengikuti SKT karena dalam produksinya menggunakan tangan. Nah, dalam perjalanannya, karena secara fisik bentuk rokok ini serupa, ada pengusaha yang mengaku produk yang dibuatnya dengan mesin diakui sebagai produk SKTF” (diskusi informal dengan Hendria, 8 November 2008).

Menurut peneliti, maksud dari pernyataan Hendria adalah ada pengusaha yang ingin meraih keuntungan dengan cara memproduksi rokok kretek dengan mesin yang bentuknya dibuat serupa dengan rokok SKTF, sehingga dapat melekat pita cukai SKTF yang lebih rendah tarif cukai dan HJE-nya dibandingkan pita cukai SKM.

Situasi ini telah mengganggu pasar hasil tembakau, karena hasil tembakau jenis SKTF ilegal dijual dengan harga yang sangat murah sehingga dapat mengganggu pasar hasil tembakau SKM legal (“Konversi Bukan” 18). Hal tersebut dilakukan oleh pengusaha yang ingin meraih keuntungan dengan cara melanggar hukum. Usulan mengenai SKTF agar berdiri sendiri merupakan usul dari asosiasi pengusaha rokok yang merasa dirugikan karena dalam produksinya, jenis SKTF ternyata disalahgunakan yaitu diisi dengan hasil tembakau jenis SKM. Untuk mendeskripsikan keuntungan yang diperoleh pengusaha yang melekatkan pita cukai SKTF pada produk SKM, sebagai berikut:

**Tabel IV.1**  
**Ilustrasi Perbandingan Pungutan Negara Antara SKTF dan SKM**  
**(Berdasarkan PMK 118/PMK.04/2006)**

| <b>Variabel</b> | <b>SKTF</b> | <b>SKM</b> | <b>Selisih</b> |
|-----------------|-------------|------------|----------------|
| Harga Minimum   | 380         | 440        | 15,8%          |
| Tarif Cukai     | 8           | 26         | 225.0%         |
| PPN             | 8           | 8          | 0%             |
| <b>Jumlah</b>   |             |            | <b>240,8%</b>  |

Sumber: Diolah oleh peneliti

Asumsi:

1. Bahan baku sama
2. Distributor sama
3. Biaya produksi sama
4. Belum termasuk spesifik

Kalkulasi yang digunakan adalah menggunakan HJE minimum dan tarif dari golongan III hasil tembakau dalam negeri SKM dan golongan IIIA hasil tembakau dalam negeri jenis SKT atau SKTF yang didasarkan pada PMK No. 118/PMK.04/2006. Berdasarkan ilustrasi di atas, jika jenis SKM ilegal yang dilekati pita cukai jenis SKTF dengan asumsi menggunakan pita cukai dengan harga minimum Rp 380 per batang dan tarif cukai golongan IIIA adalah 8 persen maka pengusaha yang bersangkutan mendapatkan keuntungan 240,8 persen jika dibandingkan dengan melekatkan pita cukai hasil tembakau dalam negeri jenis SKM. Hal ini juga sejalan dengan pernyataan salah seorang informan dari pihak Badan Kebijakan Fiskal selaku penentu kebijakan, sebagai berikut:

“Kebijakan cukai kita saat ini sangat rumit, maksudnya semakin rumit *policy*-nya maka semakin banyak celah yang bisa dimanfaatkan.

**Universitas Indonesia**

Contohnya: perbedaan tarif yang cukup tinggi antar golongan menjadi salah satu penyebab banyaknya peredaran rokok ilegal” (wawancara dengan Nasruddin Djoko, 18 November 2008).

Menurut Patarai Pabottingi, Kepala Sub Direktorat Cukai Hasil Tembakau, “sebelum ada PMK 134 ini, berkembang tren di masyarakat yang menggemari produk SKTF yang merupakan pengembangan dari SKT” (“Tidak Ada” 17). Menurut peneliti, maksud dari pernyataan Nasruddin Djoko dan Patarai Pabottingi adalah dengan adanya perbedaan tarif cukai yang cukup tinggi antar golongan akan menjadikan celah bagi pengusaha nakal yang ingin meraih keuntungan dengan cara menjual rokok ilegal, dengan banyaknya rokok ilegal yang dijual sangat murah karena tidak melunasi cukai. maka akan mendorong konsumsi suatu produk menjadi digemari oleh masyarakat.

Berikut ini adalah tarif cukai dan HJE yang berlaku saat ini:

**Tabel IV.2**  
**Tarif dan Harga Jual Eceran Berdasarkan Kapasitas Produksi**

| Hasil Tembakau | Golongan Pabrik | Tarif <i>ad Valorum</i> | Harga Jual Eceran |
|----------------|-----------------|-------------------------|-------------------|
| SKM            | <b>I</b>        | <b>36%</b>              | <b>Rp. 600</b>    |
|                | <b>II</b>       | <b>35%</b>              | <b>Rp. 383</b>    |
|                | <b>III</b>      | <b>22%</b>              | <b>Rp. 374</b>    |
| SPM            | I               | 34%                     | Rp. 375           |
|                | II              | 30%                     | Rp. 225           |
|                | III             | 15%                     | Rp. 217           |
| SKT            | I               | 18%                     | Rp. 520           |
|                | II              | 10%                     | Rp. 336           |
|                | III             | 0%                      | Rp. 234           |
| SKTF           | <b>I</b>        | <b>36%</b>              | <b>Rp. 600</b>    |
|                | <b>II</b>       | <b>35%</b>              | <b>Rp. 383</b>    |
|                | <b>III</b>      | <b>22%</b>              | <b>Rp. 374</b>    |

Sumber: Diolah berdasarkan PMK No. 134/PMK.04/2007

Dengan menetapkan tarif cukai dan HJE hasil tembakau dalam negeri jenis SKTF, maka secara otomatis kebijakan ini menutup celah yang biasanya dimanfaatkan oleh pengusaha “nakal” yang memanfaatkan perbedaan tarif yang cukup tinggi antara SKTF (sebelum PMK 134 termasuk jenis SKT) dengan SKM.

#### 4.1.2 Pembinaan kepada industri kecil

Pengenaan cukai pada suatu komoditi oleh pemerintah melalui Undang-undang Cukai bertujuan untuk membina dan mengatur berdasarkan prinsip keadilan dan keseimbangan. Hal ini sejalan dengan pernyataan salah seorang ahli cukai nasional, “kewajiban cukai hanya dibebankan kepada orang-orang yang memang seharusnya diwajibkan untuk itu dan semua pihak yang terkait diperlakukan dengan cara yang sama dalam hal dan kondisi yang sama” (Agung 7). Pola kebijakan cukai dengan menggunakan tarif *ad Valorum* berdasarkan skala produksi dan jenis hasil tembakau ditujukan untuk menciptakan keadilan dan keseimbangan, hal dikarenakan karakteristik industri hasil tembakau di Indonesia yang sangat beragam. Hal ini dapat dibuktikan dengan banyaknya jumlah Nomor Pokok Pengusaha Barang Kena Cukai (NPPBKC) hasil tembakau yang mencapai 4.666 pengusaha pabrik.

Namun demikian, tujuan pemerintah untuk membina industri kecil untuk berkembang tidak sepenuhnya berjalan. Ada beberapa motivasi mengapa pengusaha banyak yang mengajukan permohonan NPPBKC, antara lain:

- (i) Pemecahan pabrik (mendirikan anak perusahaan), motivasi ini ditujukan agar tidak terjadi kenaikan golongan pabrik. Pabrik yang demikian adalah pabrik yang tingkat produksinya sudah cukup tinggi atau berada di ambang batas kenaikan golongan. Untuk menghindari resiko kenaikan golongan yang berakibat pada kenaikan harga, maka pengusaha pabrik akan membuat rokok merek baru dengan mengajukan NPPBKC baru atas nama pengusaha lain yang secara riil adalah pengusaha yang sama.
- (ii) Jual beli pita cukai (ilegal), motivasi ini bukan didasari untuk mendirikan pabrik hasil tembakau, melainkan agar pengusaha dapat melakukan pemesanan pita cukai yang kemudian pita cukai tersebut dijual kembali kepada pengusaha pabrik lain yang benar-benar memproduksi. Praktek jual beli pita cukai ini pada umumnya terjadi pada golongan pengusaha kecil, bagi pengusaha pabrik yang membeli pita cukai sangat menguntungkan karena produksi tidak tercatat sebagai pabrik yang harus menaikkan golongan dan tidak membayar PPN yang seharusnya. Bagi penjual pita cukai akan

mendapat keuntungan karena dapat menjual pita cukai dengan harga yang lebih tinggi dari harga perolehan tanpa harus berproduksi.

- (iii) kebijakan desentralisasi pada tahun 2001 yang memperbolehkan pemerintah daerah untuk membagikan izin pembuatan perusahaan baru untuk produksi hasil tembakau.

Berikut ini adalah penggolongan tarif cukai dan harga jual eceran berdasarkan PMK nomor 118/PMK.04/2006:

**Tabel IV.2**  
**Tarif dan Harga Jual Eceran Berdasarkan Kapasitas Produksi**

| Hasil Tembakau | Golongan Pabrik | Produksi /Tahun (batang/gram) | Tarif ad Valorum | HJE |
|----------------|-----------------|-------------------------------|------------------|-----|
| SKM            | I               | >2M                           | 40%              | 550 |
|                | II              | >500jt ≤2M                    | 36%              | 450 |
|                | III             | ≤500jt                        | 26%              | 440 |
| SPM            | I               | >2M                           | 40%              | 345 |
|                | II              | >500jt ≤2M                    | 36%              | 265 |
|                | III             | ≤500jt                        | 26%              | 255 |
| SKT            | I               | >2M                           | 22%              | 475 |
|                | II              | >500jt ≤2M                    | 16%              | 395 |
|                | IIIA            | ≤500jt                        | 8%               | 380 |
|                | IIIB            | ≤6jt                          | 4%               | 275 |

Sumber: Diolah berdasarkan PMK No.118/PMK.04/2006.

Dapat disimpulkan bahwa pengusaha pabrik yang berada di golongan bawah cenderung “berdiam diri”, artinya tidak mau melebihi kapasitas produksi dengan tujuan menghindari pajak. Hal yang dilakukan oleh pengusaha pabrik adalah dengan cara memecah diri menjadi Pabrik Rokok (PR) golongan IIIA atau golongan IIIB dengan mengajukan permohonan NPPBKC kepada Kepala KPBC setempat, pada kenyataannya pengusaha pabrik yang “memecah diri” hanya sekedar untuk memperoleh pita cukai untuk dijual kembali. Hal ini diungkapkan oleh pernyataan salah seorang informan dari pihak Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, sebagai berikut:

“adanya golongan IIIA dan golongan IIIB justru membuat pabrik-pabrik kecil tidak ingin meningkatkan produksinya, mereka tidak ingin dikenakan pajak dan justru membeli pita cukai dari PR lain yang mempunyai kelebihan pita cukai” (wawancara dengan Nur Rusydi, 12 November 2008).

Pernyataan yang diungkapkan oleh Nur Rusydi sesuai dengan data yang diperoleh peneliti dari Direktorat Cukai. Pada tahun 2005, jumlah pengusaha pabrik golongan IIIA berjumlah 252 sedangkan pada tahun 2006 jumlah pengusaha pabrik hanya berjumlah 96, di sisi lain jumlah pengusaha pabrik golongan IIIB pada tahun 2006 berjumlah 3961 dari sebelumnya berjumlah 2941 pada tahun 2005. Menurut peneliti, pola kebijakan tarif cukai dan HJE berdasarkan skala produksi merupakan insentif bagi pengusaha pabrik untuk menghindari pajak dengan cara membatasi produksi.

Untuk mengantisipasi hal tersebut, menggabungkan golongan IIIA dan IIIB diharapkan akan terciptanya persaingan yang kompetitif. Dilihat dari sisi penerimaan, kebijakan ini ditujukan untuk meminimalisir peredaran pita cukai di kalangan pengusaha kecil. Melalui kebijakan ini, pemerintah menetapkan penggabungan golongan IIIA dan golongan IIIB hasil tembakau jenis SKT menjadi golongan III dimana tarif cukai *ad Valorem*-nya adalah 0 persen. Ini merupakan upaya pemerintah dalam rangka memperbaiki pembinaan kepada industri kecil dan dalam rangka memudahkan tingkat pengawasan di lapangan. Hal ini diungkapkan oleh salah seorang informan dari pihak Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, sebagai berikut:

“Dengan menggabungkan golongan IIIA dan IIIB diharapkan dapat membina industri kecil agar lebih kompetitif dalam persaingan....menetapkan tarif *ad Valorem* pada hasil tembakau SKT golongan III sebesar 0 persen, di sini artinya pemerintah masih peduli dalam rangka pengembangan industri kecil” (wawancara dengan Nur Rusydi, 12 November 2008).

#### 4.1.3 Kebijakan ke arah fungsi *regulerend*

Berdasarkan karakteristik *discrimination in intent* menurut Cnossen, cukai dipungut bukan semata-mata untuk dijadikan sumber penerimaan negara, tetapi cukai dipungut untuk tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan oleh negara. Sesuai dengan Undang Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai, cukai dipungut atas barang-barang tertentu yang mempunyai sifat dan karakteristik yang ditetapkan oleh undang-undang ini, yaitu:

“konsumsinya perlu dikendalikan, peredarannya perlu diawasi, pemakaiannya dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat dan lingkungan hidup, dan pemakaiannya perlu pembebanan pungutan negara demi keadilan dan keseimbangan”.

Dalam PMK No.134/PMK.04/2007, pemerintah tidak mengedepankan fungsi penerimaan negara dengan tidak menaikkan struktur tarif cukai dan harga dasar hasil tembakau. Hal ini diungkapkan oleh mantan Kepala Seksi Analisis Tarif dan Harga Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, sebagai berikut:

“Dalam PMK 134 ini, kecuali jenis SKTF, ketentuan tarif cukai spesifik di buat flat Rp 30 untuk semua golongan pabrik, kecuali untuk golongan III jenis SKT hanya Rp 30. Sebelumnya (PMK No.118/PMK.04/2006) untuk golongan I Rp 7, golongan II Rp 5, dan golongan III Rp 3. Perubahan tarif cukai spesifik tersebut adalah hasil konversi dari penurunan tarif *ad Valorum* untuk masing-masing jenis hasil tembakau, dan bukan kebijakan kenaikan cukai” (Sunaryo 19).

Menurut peneliti, maksud dari penjelasan Sunaryo adalah kebijakan cukai dalam PMK No.134/PMK.04/2007 pada dasarnya merupakan konversi dari kebijakan sebelumnya (PMK No.110/PMK.04/2006) dimana tidak terjadi kenaikan beban cukai bagi tiap jenis hasil tembakau, kecuali SKTF. Penetapan tarif cukai dan HJE hasil tembakau jenis SKTF justru mengalami kenaikan beban cukai yang cukup signifikan, hal ini dikarenakan tarif cukai dan HJE-nya disamakan dengan SKM. Namun jika dilihat dari sisi penerimaan negara, cukai rokok SKTF tidak memiliki kontribusi yang besar bagi penerimaan negara. Artinya, dengan menetapkan hasil tembakau dalam SKTF ke dalam kelompok tersendiri, pemerintah hanya

menjalankan fungsi regulernya yaitu untuk mengurangi salah satu penyebab peredaran rokok ilegal. Hal ini juga sejalan dengan pernyataan salah seorang informan dari pihak Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, sebagai berikut:

“Untuk dapat mengawasi peredaran rokok SKTF ilegal sangat sulit sekali. Saya ambil contoh: KPBC Kudus itu menaungi 4 (empat) kabupaten, jumlah pabrik rokok di sana sangat banyak, terutama industri kecil seperti SKTF ini. Jumlah petugas Bea Cukai di sana terbatas...jadi untuk mengawasinya sangat sulit!Nah, lewat kebijakan ini maka tugas pengawasan kita menjadi lebih mudah” (wawancara dengan Nur Rusydi, 12 November 2008).

#### **4.2 Analisis Penetapan tarif cukai dan harga jual eceran hasil tembakau dalam negeri jenis Sigaret Kretek Tangan Filter ditinjau dari prinsip netralitas**

Cukai sebagai salah satu instrumen pajak harus bebas dari distorsi, baik distorsi terhadap konsumsi maupun distorsi terhadap produksi serta faktor ekonomi lainnya. Salah seorang ahli perpajakan nasional mengungkapkan pendapatnya, sebagai berikut, “suatu pajak dikatakan menimbulkan distorsi, apabila pemungutan pajak tersebut tidak neutral atau tidak memenuhi keadilan dalam pembebanan pajak tersebut” (Mansury 50). Namun menurut salah seorang ahli perpajakan nasional mengemukakan pendapat sebagai berikut,

“Pajak seharusnya tidak mempengaruhi pilihan masyarakat untuk melakukan konsumsi, dan juga tidak mempengaruhi produsen untuk menghasilkan barang-barang dan jasa, serta tidak mengurangi semangat orang untuk bekerja. Cukai rokok atau minuman beralkohol misalnya, dipungut dengan tujuan untuk mengurangi tingkat konsumsinya oleh masyarakat. Jadi sifat distortifnya memang menjadi suatu hal yang direncanakan” (Rosdiana 51).

Di sisi lain peneliti akan menjelaskan pendapat yang berbeda. Perdagangan barang kena cukai (BKC) berupa hasil tembakau hingga saat ini masih didominasi oleh hasil tembakau jenis SKM, SPM, dan SKT. Sementara produksi hasil tembakau SKTF jumlahnya tidak terlalu signifikan terhadap total produksi hasil

tembakau, apalagi produk SKTF dibuat dengan menggunakan tangan bukan berupa hasil olahan mesin yang telah berbentuk butiran hancur (granular) dengan tambahan campuran cengkih. Hasil tembakau jenis SKTF lebih banyak diproduksi oleh pengusaha rumahan pada tingkat golongan pengusaha IIIB (sebelum PMK 134 berlaku), oleh karena itu produk SKTF dapat dikatakan sebagai produk kerajinan tangan dari industri rumah tangga. Hal ini sejalan dengan pernyataan salah seorang informan dari pihak Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, sebagai berikut:

“Pangsa pasar SKTF ini kecil, hanya terbatas pada daerah tertentu saja dan dikonsumsi oleh golongan tertentu yang secara ekonomi lemah. Dari pengalaman saya, SKTF ini biasanya diproduksi kalau ada *order* saja. Jadi pemasarannya juga sangat terbatas” (wawancara dengan Nur Rusydi, 12 November 2008).

Menurut peneliti, maksud dari penjelasan Nur Rusydi dapat diasumsikan bahwa besarnya modal kerja, jumlah tenaga kerja, dan tingkat kemampuan menjualnya sangat terbatas pada posisi yang tidak leluasa, sehingga pengusaha hasil tembakau SKTF sangat responsif terhadap kebijakan kenaikan tarif dan harga jual eceran yang diberlakukan pemerintah. Dengan tingkat responsifitas yang tinggi terhadap berbagai perubahan inilah maka dipandang perlu adanya perlakuan khusus dalam merumuskan kebijakan cukai serta tidak hanya terpaku pada sisi penerimaan negara saja. Hal tersebut dibuktikan dengan sistem tarif cukai dan harga jual eceran (HJE) di Indonesia yang hingga saat ini masih berdasarkan jenis hasil tembakau dan stratifikasi pabrik yang digolongkan berdasarkan jumlah produksi. Selain itu, pola kebijakan cukai di Indonesia selama ini membedakan jenis rokok kretek buatan tangan dengan yang diterapkan untuk rokok kretek buatan mesin

Melalui PMK No. 134/PMK.04/2007 yang mulai berlaku 1 Januari 2008, pemerintah menyamakan tarif cukai dan HJE hasil tembakau dalam negeri jenis SKTF dengan hasil tembakau dalam negeri jenis SKM. Dari penetapan kebijakan ini, penulis berpendapat bahwa pola kebijakan cukai secara bertahap telah bergeser dengan tidak membedakan antara jenis rokok kretek buatan tangan

(dalam hal ini jenis SKTF) dengan rokok kretek buatan mesin (dalam hal ini jenis SKM). Dalam bagian ini penulis akan menjelaskan bagaimana penetapan kebijakan cukai pada hasil tembakau jenis SKTF tidak memenuhi prinsip netralitas.

#### 4.2.1 Keinginan untuk berproduksi

Melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 134/PMK.04/2007, tarif cukai *ad Valorum*, tarif cukai spesifik, dan harga jual eceran minimum disamakan dengan hasil tembakau dalam negeri jenis Sigaret Kretek Tangan Mesin (SKM). Pengusaha pabrik SKTF golongan III dibebani tarif cukai *ad Valorum*-nya sebesar 22 persen dengan HJE Rp 374 per batang dan tarif cukai spesifik Rp 35 per batang, artinya total beban cukai rokok SKTF saat ini sebesar Rp 117,28. Sebelum kebijakan ini berlaku, SKTF masuk dalam kelompok SKT, tarif cukai *ad Valorum*-nya sebesar 8 persen dengan HJE Rp 380 dan tarif cukai spesifik Rp 3 per batang, maka kalkulasi total beban cukai rokok SKTF golongan IIIA hanya sebesar Rp 33,4. Dari kalkulasi tersebut, artinya pengusaha pabrik hasil tembakau SKTF pada tahun anggaran 2008 mengalami total beban kenaikan cukai sebesar Rp 83,88 atau sebesar 250 persen dari beban cukai sebelumnya. Kondisi tersebut hanya berlaku pada kondisi harga transaksi pasar (HTP) sama dengan harga jual eceran (HJE).

**Tabel IV.4**  
**Perbandingan Tarif Cukai Hasil Tembakau Dalam Negeri Jenis SKTF**

| PMK No.118/PMK.04/2006 |            |                        |          | PMK No.134/PMK.04/2007 |            |                        |          |
|------------------------|------------|------------------------|----------|------------------------|------------|------------------------|----------|
| Gol                    | HJE<br>min | <i>ad Valorum</i><br>% | Spesifik | Gol                    | HJE<br>min | <i>ad Valorum</i><br>% | Spesifik |
| I                      | 475        | 22%                    | 7        | I                      | 600        | 36%                    | 35       |
| II                     | 395        | 16%                    | 5        | II                     | 382        | 35%                    | 35       |
| IIIA                   | 380        | 8%                     | 3        | III                    | 374        | 22%                    | 35       |
| IIIB                   | 275        | 4%                     | 3        |                        |            |                        |          |

Ket: Dalam PMK No.134/PMK.04/2007, golongan IIIA dan IIIB digabung menjadi golongan III

Pada kenyataannya, pengusaha pabrik hasil tembakau yang sangat responsif terhadap perubahan kenaikan tarif dan HJE yang diberlakukan oleh pemerintah hanya mampu menjual produknya sebesar 30 persen sampai dengan 50 persen di bawah HJE. Hal ini diungkapkan oleh salah seorang informan dari pihak Gabungan Pengusaha Pabrik Rokok Indonesia (GAPPRI), sebagai berikut:

“pabrik rokok besar biasanya menjual produknya 25 persen di bawah HJE, nah kalau pengusaha kecil yang produknya kurang terkenal biasanya menjual dibawah itu, biasanya kisaran 30 persen hingga 50 persen di bawah HJE, agar produknya bisa terjual. Ini kan persaingan yang tidak sehat” (wawancara dengan Imam Rujono, 21 November 2008).

Berikut ini peneliti akan memberikan ilustrasi perhitungan antara harga pokok produksi dengan harga jual eceran berdasarkan informasi yang diperoleh dari Imam Rujono, sebagai berikut:

**Tabel IV.7**  
**Ilustrasi Rokok Merek “XYZ” Jenis SKTF (Gol III)**  
(Berdasarkan PMK No.134/PMK.04/2007)

| Elemen HJE           | Komposisi | %     | Kondisi      | Kemungkinan I  |       | Kemungkinan II |       |
|----------------------|-----------|-------|--------------|----------------|-------|----------------|-------|
|                      |           |       | HTP<HJE(50%) | Naik Rp 35/btg | %     | Naik Rp 35/btg | %     |
| HPP                  | 241,604   | 78,6% | 51,604       | 51,604         | 23,56 | 16,604         | 9,03  |
| Distributor (5% HJE) | 18,7      | 5%    | 18,7         | 18,7           | 8,53  | 18,7           | 10,17 |
| Cukai 22%            | 82,28     | 22%   | 82,28        | 117,28         | 53,56 | 82,28          | 44,72 |
| PPN 8,4%             | 31,416    | 8,4%  | 31,416       | 31,416         | 14,35 | 31,416         | 17,08 |
| HJE/btg              | 374,0     | 100%  | 184,0        | 219            | 100   | 184,0          | 100   |

Sumber: Diolah oleh peneliti

Pengusaha pabrik hasil tembakau jenis SKTF pada tahun 2008 diasumsikan bahwa HTP-nya sebesar 50 persen di bawah HJE minimum yang ditetapkan oleh pemerintah. Kemungkinan pertama adalah pengusaha membebankan kenaikan cukai kepada produsen, maka harga transaksi pasar yang terjadi adalah Rp 219. Sebagai respon kenaikan cukai, pertimbangan untuk membebankan kenaikan cukai pada konsumen adalah *reasonable*, karena harga pokok produksi (HPP), tarif cukai dan PPN adalah tetap. Namun bagi pengusaha pabrik SKTF tidak

**Universitas Indonesia**

demikian, produk ini sangat responsif terhadap kenaikan tarif cukai dan HJE sehingga langkah untuk membebaskan kenaikan cukai pada konsumen tidak dapat dilakukan. Pengusaha pabrik SKTF akan melakukan *backward shifting* dengan cara mengurangi HPP-nya sebesar kenaikan cukai yang terjadi. Sehingga konsekuensinya adalah keuntungan yang diperoleh pengusaha akan berkurang dari tahun sebelumnya. Dengan keadaan tersebut, maka tidak menutup kemungkinan bagi pengusaha pabrik SKTF untuk menghentikan produksinya.

Dari analisis di atas, maka peneliti berusaha mengaitkan dengan data jumlah keping pemesanan pita cukai dari Direktorat Jenderal Bea dan Cukai sebagai berikut:

**Tabel IV.5**  
**Jumlah Keping Pemesanan Pita Cukai Hasil Tembakau Dalam Negeri**

| JENIS HT           | 2006               | 2007               | 2008*              |
|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| CRT                | 23.578             | 16.844             | 10.491             |
| KLB                | 397.514            | 425.710            | 205.880            |
| KLM                | 40.340             | 29.455             | 10.800             |
| SKM                | 66.700.634         | 62.522.944         | 58.310.087         |
| SKT                | 64.955.887         | 66.205.289         | 48.501.909         |
| SKTF               | 779.639            | 757.310            | 68.710             |
| SPM                | 5.361.148          | 6.135.043          | 4.668.857          |
| TIS                | 1.158.774          | 1.028.113          | 624.887            |
| <b>Grand Total</b> | <b>139.417.514</b> | <b>137.120.708</b> | <b>112.401.621</b> |

Sumber: Dit.Cukai.

Keterangan:

- Data diolah berdasarkan pemesanan PC
- Data tahun 2008, s.d. bulan Oktober 2008

Berdasarkan kalkulasi beban kenaikan cukai dan perbandingan jumlah pemesanan pita cukai antara tahun 2007 dengan tahun 2008, maka peneliti berpendapat bahwa dengan menyamakan tarif cukai dan harga jual eceran hasil tembakau dalam negeri jenis SKTF mengakibatkan penurunan jumlah produksi hasil tembakau SKTF pada tahun 2008 berjumlah 750440 keping pita cukai atau sebesar 99 persen dari tahun sebelumnya. Artinya, melalui kebijakan cukai yang ditetapkan pemerintah 2008 telah mempengaruhi jumlah produksi hasil tembakau jenis SKTF yang cukup signifikan dan Cukai.

#### 4.2.2 Pilihan seseorang untuk mengkonsumsi

Faktor yang mempengaruhi pilihan seseorang untuk mengkonsumsi adalah ketersediaan produk tembakau dengan harga dan kualitas yang berbeda-beda, hal ini membuat produk hasil tembakau dapat dijangkau oleh semua golongan ekonomi (Barber et al. 39). Pada tahun 2005, harga rokok yang dibeli oleh para perokok dari kelompok pendapatan tinggi sebesar 40 persen lebih mahal dibanding rokok yang dibeli oleh mereka yang berpendapatan rendah. Golongan pendapatan rendah cenderung mengkonsumsi rokok jenis SKT dibanding rokok jenis SKM, karena harga rokok SKT yang relatif lebih rendah (Barber et al. 39)

Dilihat dari jumlah keping pemesanan pita cukai, hasil tembakau jenis SKTF hanya berperan sebesar 0,0055 persen dari total keping pemesanan pita cukai tahun 2006. Jumlah ini terus menurun hingga tahun 2008, hasil tembakau SKTF hanya berperan sebesar 0,00061 persen dari total jumlah pemesanan pita cukai. Penurunan jumlah pemesanan pita cukai jenis SKTF berarti telah terjadi penurunan jumlah konsumsi masyarakat terhadap rokok SKTF. Hal senada diungkapkan oleh salah seorang informan dari pihak Gabungan Pengusaha Pabrik Rokok Indonesia (GAPPRI), sebagai berikut:

“masyarakat akan cenderung membeli rokok yang lebih murah apabila rokok yang biasa mereka hisap jadi mahal, kalau soal *taste*..itu bisa disesuaikan. Masyarakat pasti akan menyesuaikan dengan kemampuan mereka. Kalau rokok SKTF mahal, maka masyarakat cenderung akan mengkonsumsi rokok SKT. Jadi wajar saja kalau pemesanan pita cukai jenis SKTF dapat turun drastis!” (wawancara dengan Imam Rujono, 21 November 2008).

Berikut ini, peneliti akan memberikan ilustrasi perbandingan penghitungan harga jual eceran antara rokok SKTF dengan rokok SKT berdasarkan PMK No.134/PMK.04/2007 yang diatur melalui Surat Edaran Direktur Jenderal Bea dan Cukai nomor SE-22/BC/2007. Berdasarkan SE-22/BC/2007, penghitungan HJE dikalikan 85 persen, dimana permohonan ini hanya dapat diajukan satu kali oleh pengusaha pabrik dan hanya dapat dilakukan pada bulan Januari 2008.

- Pengusaha rokok SKT Golongan III yang menghasilkan rokok dalam kemasan 10 batang dengan tarif cukai sebesar 0 persen, maka penghitungan HJE-nya menjadi  $\text{Rp } 2.340,00 \times 85 \% = \text{Rp } 1.989,00$ . setelah dibulatkan Rp 25,00 maka HJE-nya menjadi Rp 2.000,00 dengan tarif cukai 0 persen.
- Pengusaha rokok SKTF Golongan III yang menghasilkan rokok dalam kemasan 10 batang dengan tarif cukai 22 persen, maka penghitungan HJE-nya menjadi  $\text{Rp } 3.740 \times 85 \% = \text{Rp } 3.179,00$  setelah dibulatkan Rp 25,00 maka HJE-nya menjadi Rp 3.180,00 dengan tarif cukai 22 %.

Dari ilustrasi di atas maka dapat disimpulkan bahwa HJE produk SKTF jauh lebih mahal dibandingkan dengan produk SKT. Tingginya HJE yang ditetapkan akan berdampak pada beban cukai *ad Valorem* dan PPN hasil tembakau. Masyarakat yang terbiasa mengkonsumsi produk SKTF akan mengalihkan konsumsinya ke produk SKT, hal ini karena tersedianya pilihan bagi masyarakat akan suatu produk yang lebih murah.

Dari analisis terhadap pilihan seseorang untuk mengkonsumsi, peneliti menyimpulkan bahwa penetapan tarif cukai dan HJE hasil tembakau dalam negeri jenis SKTF mempengaruhi seseorang dalam melakukan konsumsi, artinya salah indikator dalam prinsip netralitas tidak terpenuhi. Apabila sifat distorsifnya merupakan suatu tujuan, maka seharusnya tujuan pembatasan konsumsi akan lebih tepat diarahkan pada produk hasil tembakau jenis SKM, SPM, dan SKT sebagai penyumbang terbesar penerimaan negara dari sektor cukai. Salah seorang informan mengungkap hal sebagai berikut.

“Saya kaitkan netralitas dengan konsep “*Degree of Freedom*”. Kebijakan ini membatasi kebebasan seseorang untuk menentukan pilihan, baik produksi ataupun konsumsi. Sekarang kita akan kaitkan dengan kebijakan cukai saat ini yaitu *employment creation* dan kebijakan cukai ke depan yaitu *health*, SKTF ini punya potensi *employment creation* dan *degree of poisonnya* lebih rendah bila dibandingkan dengan SKT atau SKM. Jadi yang seharusnya di-*push* tarif cukai dan HJE-nya bukan jenis SKTF! Bagi

produksi SKTF, ini jelas tidak netral” (wawancara dengan Permana Agung, 2 Desember 2008).

#### 4.2.3. Semangat orang untuk bekerja

Sistem tarif cukai saat ini yang menerapkan beban cukai yang lebih rendah bagi perusahaan yang beroperasi pada skala produksi rendah bertujuan untuk melindungi industri kecil yang pada umumnya banyak menyerap tenaga kerja. Dengan adanya insentif tarif cukai dan HJE bagi pengusaha kecil diharapkan akan menimbulkan semangat untuk bekerja atau keinginan untuk memproduksi yang pada akhirnya akan menciptakan lapangan kerja (*employment creation*).

Dalam bagian ini penulis hanya menjelaskan pengaruh kebijakan penetapan tarif cukai dan HJE hasil tembakau jenis SKTF terhadap semangat orang bekerja, khususnya bagi pengusaha dan buruh pabrik hasil tembakau jenis SKTF. Petani tembakau, distributor rokok, dan penjual eceran tidak diikutsertakan dalam menganalisis semangat orang bekerja. Pengusaha pabrik yang telah memiliki Nomor Pokok Pengusaha Barang KenaCukai (NPPBKC) memiliki hak untuk memproduksi berbagai macam jenis hasil tembakau, namun dalam Pasal 8 PMK No.75/PMK.04/2006 pemerintah melarang pengusaha yang sudah memproduksi jenis SKM tidak diperbolehkan memproduksi jenis SKTF, begitu juga sebaliknya. Hal ini diungkapkan oleh salah seorang informan dari pihak Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, sebagai berikut:

“...satu NPPBKC boleh memproduksi lebih dari satu jenis hasil tembakau, contohnya: PR. G memproduksi jenis SKT, SKM, dan SPM. Hanya saja kalau sudah memproduksi SKM tidak boleh memproduksi SKTF, kedua produk ini hanya berbeda cara pembuatannya saja.” (wawancara dengan Hendria, 8 November 2008).

Menurut peneliti, untuk dapat menentukan bagaimana tarif cukai dan harga jual eceran hasil tembakau dalam negeri jenis SKTF dapat mempengaruhi semangat orang bekerja atau produktivitas bekerja masih sangat sulit. Hal ini karena adanya alternatif lain bagi produsen atau buruh pabrik untuk mengalihkan produktivitas kerja mereka. Selain itu, dapat diasumsikan bahwa buruh pabrik

akan terus bekerja walaupun upah atau jam kerja mereka dikurangi. Misalnya buruh pabrik yang membutuhkan uang untuk mencukupi kebutuhan hidup mereka sehari-hari.

Semangat orang untuk bekerja tidak dapat dilihat dari jumlah produksi atau jumlah pemesanan pita cukai. Alasan yang mendasarinya adalah tersedianya pilihan bagi orang atau masyarakat untuk memproduksi hasil tembakau selain jenis SKTF. Hal ini diungkapkan oleh salah seorang informan dari pihak Gabungan Pengusaha Pabrik Rokok Indonesia (GAPPRI), sebagai berikut:

“Dengan menetapkan tarif cukai dan HJE SKTF sama dengan SKM...Menurut saya tidak terlalu berpengaruh terhadap semangat orang untuk bekerja, maksudnya jika SKTF tidak diminati lagi maka pengusaha pabrik akan mengalihkan produksi-nya pada hasil tembakau yang lain. Dengan kata lain produksi SKTF dapat dikurangi, untuk sementara tenaga kerja dialihkan ke produksi rokok yang lain” (wawancara dengan Imam Rujono, 21 November 2008).

