

BAB II

KERANGKA TEORI DAN METODE PENELITIAN

2.1 Tinjauan Pustaka

Dalam penelitian ini, peneliti melihat hasil penelitian terdahulu mengenai cukai hasil tembakau sebagai bahan perbandingan dalam melakukan penelitian, yaitu penelitian berupa tesis dengan judul Kebijakan Penetapan Tarif Cukai dan Harga Jual Eceran SKM dan Pengaruhnya Pada Penerimaan Negara (Subagjo). Tesis ini menjelaskan bagaimana menetapkan tarif cukai dan harga jula eceran (selanjutnya disebut HJE) Sigaret Kretek Mesin (selanjunya disebut SKM) dalam usaha meningkatkan penerimaan negara di sektor cukai dengan tetap memelihara insentif bagi pengusaha untuk menaikkan produksi (Subagjo, para. 2). Dari hasil pembahasan diperoleh kesimpulan bahwa Memperluas *tax base* dengan cara memberi insentif bagi pabrik hasil tembakau berupa beban cukai yang lebih besar (Subagjo. para 3).

Selanjutnya, peneliti melihat hasil penelitian berupa skripsi dengan judul Analisis Penetapan Kebijakan Tarif Spesifik Pada Cukai Hasil Tembakau Dilihat Dari Kondisi Industri Rokok Saat Ini (Setiawan). Skripsi ini menjelaskan bagaimana penetapan kebijakan sistem tarif spesifik pada cukai hasil tembakau khususnya pada jenis SKM, SPM, SKT dilihat dari kondisi industri rokok saat ini (Setiawan, para. 2). Dari hasil pembahasan diperoleh kesimpulan bahwa kebijakan tarif spesifik sudah benar dan layak untuk diterapkan di Indonesia dikarenakan kebijakan tarif *ad Valorum* hanya menitikberatkan pada harga jual eceran (Setiawan, para. 3). Berikut tabel perbandingan antara penelitian terdahulu dengan penelitian saat ini:

Tabel II.1
Tabel Perbandingan Penelitian

Nama Penulis	Kusumasto, Subagjo	Setiawan, Bambang	Amos, Yulius
Judul, Tahun Penelitian	Kebijakan Penetapan Tarif Cukai dan Harga Jual Eceran SKM dan Pengaruhnya Pada Penerimaan Negara, 1998	Analisis Penetapan Kebijakan Tarif Spesifik Pada Cukai Hasil Tembakau Dilihat Dari Kondisi Industri Rokok Saat Ini, 2007	Analisis Penetapan Kebijakan Tarif Cukai dan Harga Jual Eceran Hasil Tembakau Dalam Negeri Jenis SKTF (Suatu tinjauan dari prinsip netralitas), 2008
Pokok Permasalahan	Bagaimana menetapkan tarif cukai dan HJE SKM dalam usaha meningkatkan penerimaan negara di sektor cukai dengan tetap memelihara insentif bagi pengusaha untuk menaikkan produksi	Bagaimana penetapan kebijakan sistem tarif spesifik pada cukai hasil tembakau khususnya pada jenis SKM, SPM, SKT dilihat dari kondisi industri rokok saat ini	Bagaimana kebijakan penetapan tarif cukai dan HJE hasil tembakau dalam negeri jenis SKTF ditinjau dari prinsip netralitas
Jenis, pendekatan penelitian	Deskriptif, kualitatif	Deskriptif, kualitatif	Deskriptif, kuantitatif
Kesimpulan	Memperluas <i>tax base</i> dengan cara memberi insentif bagi pabrik hasil tembakau berupa beban cukai yang lebih besar	Kebijakan tarif spesifik sudah benar dan layak untuk diterapkan di Indonesia dikarenakan kebijakan tarif <i>ad Valorum</i> hanya menitikberatkan pada harga jual eceran.	Mempersamakan tarif cukai dan harga jual eceran atas jenis hasil tembakau yang berbeda karakteristik, sifat, dan filosofi jenis barangnya akan berdampak luas pada implementasi-nya di lapangan.

Sumber: Telah diolah kembali

2.2 Kerangka Teori

2.2.1 Teori Kebijakan

Secara etimologis istilah kebijakan datang dari bahasa Yunani, akar katanya masuk ke dalam bahasa Latin menjadi *politia* yang berarti negara dan akhirnya masuk dalam bahasa Inggris menjadi *policie*, yang berarti pengendalian masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan (Dunn 51). Kebijakan disusun menurut strata sesuai dengan hirarki atau posisi dan kewenangan yang dimiliki

Universitas Indonesia

orang atau unit orang yang mengeluarkannya (Mustopadidjaja 30). Berbagai keputusan yang dikeluarkan suatu organisasi yang lazim dituangkan secara formal dalam berbagai bentuk aturan atau ketentuan perundang-undangan sehingga memiliki kekuatan hukum yang mengikat baik objek maupun subjek kebijakan.

Secara umum, Anderson mengungkapkan bahwa kebijakan mencakup beberapa hal berikut.

- 1) Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
- 2) Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- 3) Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang bermaksud dilakukan.
- 4) Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah dalam menghadapi masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu) (Islamy 20).

2.2.1.1 Kebijakan Publik

Kebijakan publik didefinisikan sebagai apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (*whatever government choose to do or not to do*) (Dye 3). Definisi kebijakan publik mengandung makna bahwa:

- 1 . Kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan swasta.
2. Kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah (Subarsono 2).

Kebijakan publik dapat berupa dukungan atau tuntutan terhadap sebuah sistem politik kemudian para pelaku kebijakan akan memproses atau mengkonversi input tersebut menjadi output yang berwujud peraturan dan kebijakan yang diterima oleh masyarakat dan selanjutnya masyarakat akan memberikan umpan balik (*feed back*) dalam bentuk input baru kepada sistem politik tersebut. Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah serta yang dilakukan pemerintah ketika menghadapi sesuatu masalah publik. (Subarsono 3). Maksud dan tujuan kebijakan publik dibuat adalah untuk memecahkan masalah publik yang terjadi di masyarakat. Masalah yang timbul sangat beragam, variasi maupun intensitasnya. Tidak semua masalah publik dapat melahirkan kebijakan publik, hanya masalah publik yang dapat menggerakkan

orang banyak untuk memikirkan dan mencari solusi yang bisa melahirkan kebijakan publik (Widodo 15).

2.2.1.2 Tahapan Kebijakan Publik

Kebijakan publik sebagaimana telah dijelaskan, tidak begitu saja lahir, namun melalui proses atau tahapan yang cukup panjang. Adapun proses pembuatan kebijakan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu. Menurut Dye, tahapan atau proses kebijakan publik meliputi beberapa hal, sebagai berikut:

- 1) Identifikasi masalah kebijakan (*indentification of policy problem*)
- 2) Penyusunan Agenda (*agenda setting*)
- 3) Perumusan kebijakan (*policy formulation*)
- 4) Pengesahan kebijakan (*legitimizing of policies*)
- 5) Implementasi kebijakan (*policy implementation*)
- 6) Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*) (Widodo 17).

Agenda pemerintah disusun atas problema-problema yang sangat membutuhkan keaktifan dan keseriusan pembuat keputusan untuk mempertimbangkannya. Anderson menyebutkan beberapa faktor yang dapat menyebabkan *public-problems* tersebut dapat masuk ke dalam agenda pemerintah, yaitu, sebagai berikut:

- 1) Bila terdapat ancaman terhadap keseimbangan antar kelompok, maka kelompok-kelompok tersebut akan mengadakan reaksi dan menuntut tindakan pemerintah untuk mengambil prakarsa guna mengatasi ketidakseimbangan tersebut.
- 2) Timbulnya krisis atau peristiwa yang luar biasa. Setiap peristiwa atau krisis yang besar selalu memperoleh perhatian yang luas dari masyarakat, termasuk pembuat keputusan yang dipaksa untuk memperhatikan secara seksama terhadap peristiwa atau krisis tersebut.
- 3) Adanya gerakan-gerakan protes termasuk tindakan yang dilakukan oleh masyarakat.
- 4) Adanya masalah-masalah khusus yang timbul dari masyarakat yang menarik perhatian media komunikasi dan melalui reportasenya telah menyebabkan

masalah-masalah atau isu-isu tersebut semakin menonjol sehingga lebih banyak lagi perhatian masyarakat dan pembuat kebijaksanaan tertuju pada masalah tersebut (Islamy 14).

2.2.1.3 Implementasi kebijakan Publik

Implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang melibatkan seluruh sumber, termasuk manusia, dana, dan kemampuan organisasional yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta baik individu ataupun kelompok (Widodo 88). Pelaksanaan kebijakan merupakan suatu kegiatan untuk menimbulkan hasil (*outputs*), dampak (*outcomes*), manfaat (*benefit*), dan akibat (*impacts*) yang dapat dinikmati oleh kelompok sasaran (*target groups*). Berikut ini akan dijabarkan mengenai proses implementasi suatu kebijakan publik yang mencakup tahap interpretasi (*interpretation*), tahap pengorganisasian (*to organized*), dan tahap aplikasi (*application*).

1) Tahap interpretasi (*interrpetation*)

Tahap ini merupakan tahapan penjabaran sebuah kebijakan yang masih bersifat abstrak ke dalam kebijakan yang bersifat operasional. Tahapan ini diikuti dengan kegiatan mengkomunikasikan kebijakan atau sosialisasi agar seluruh masyarakat (*stakeholders*) dapat mengetahui dan memahami apa yang menjadi arah, tujuan, dan sasaran kebijakan tadi. Akan tetapi yang lebih penting apabila *stakeholders* dapat menerima, mendukung, bahkan mengamankan implementasi kebijakan.

2) Tahap pengorganisasian (*to organized*)

Tahapan ini lebih mengarah pada proses kegiatan pengaturan dan penetapan siapa yang menjadi pelaksana kebijakan, bagaimana standar prosuder operasi, berapa sumber daya keuangan dan peralatan yang tersedia, penetapan manajemen pelaksanaan kebijakan, dan penetapan jadwal kegiatan.

3) Tahap aplikasi (*application*)

Tahap ini merupakan tahap penerapan rencana proses implementasi kebijakan ke dalam realitas nyata, tahap ini merupakan perwujudan dari pelaksanaan masing-masing kegiatan dalam tahapan yang telah disebutkan sebelumnya (Widodo 94).

2.2.1.4. Analisis Kebijakan

Menurut Quade, analisis kebijakan adalah:

“...dalam analisis kebijakan, kata analisis digunakan dalam pengertian yang paling umum; termasuk penggunaan intuisi dan pengungkapan pendapat dan mencakup tidak hanya pengujian kebijakan dengan memilah-milahkannya ke dalam sejumlah komponen-komponen tetapi juga perancangan sintesis dan alternatif baru. Beberapa analisis kebijakan bersifat informal, meliputi tidak lebih dari proses berfikir yang keras dan cermat, sementara lainnya memerlukan pengumpulan data yang ekstensif dan penghitungan yang teliti dengan proses matematis yang canggih” (Dunn 96).

Analisis kebijakan yang dikemukakan oleh Quade adalah setiap jenis analisis yang menghasilkan dan menyajikan informasi sehingga dapat menjadi dasar bagi pengambil kebijakan di dalam menguji pendapat-pendapat mereka (Moekijat 5). Menurut salah seorang ahli kebijakan publik, ada tiga bentuk atau model analisis kebijakan, yaitu:

- 1) Model prospektif adalah bentuk analisis kebijakan yang mengarahkan kajiannya pada konsekuensi-konsekuensi kebijakan “sebelum” suatu kebijakan diterapkan. Model ini dapat disebut sebagai model prediktif, karena seringkali melibatkan teknik-teknik peramalan (*forecasting*) untuk memprediksi kemungkinan-kemungkinan yang akan timbul dari suatu kebijakan yang akan diusulkan.
- 2) Model retrospektif adalah analisis kebijakan yang dilakukan terhadap akibat-akibat kebijakan “setelah” suatu kebijakan diimplementasikan. Model ini biasanya disebut sebagai model evaluatif karena banyak melibatkan pendekatan evaluasi terhadap dampak-dampak kebijakan yang sedang atau telah diterapkan.
- 3) Model integratif adalah model perpaduan antara kedua model di atas. Model ini kerap disebut sebagai model komprehensif atau model holistik, karena analisis dilakukan terhadap konsekuensi-konsekuensi kebijakan yang mungkin timbul, baik “sebelum” maupun “sesudah” suatu kebijakan

dioperasikan. Model analisis kebijakan ini biasanya melibatkan teknik-teknik peramalan dan evaluasi secara terintegrasi (Dunn 117).

2.2.2 Kebijakan Cukai

Dalam menetapkan kebijakan cukai, biasanya ada keseimbangan antara tujuan ekonomis seperti penerimaan pemerintah dan tujuan melindungi kesehatan masyarakat. Menurut salah seorang pakar cukai nasional, “faktor–faktor yang mempengaruhi kebijakan cukai sebagai sasaran fiskal tergantung *set of objectives*” (Agung, vol. 2, no. 1). Maksud dari pernyataan Agung, bahwa kebijakan cukai sangat dipengaruhi oleh sasaran strategis yang ingin dicapai, seperti:

1. *Internalize negative externalities*, antara lain dengan mempertimbangkan fungsi produksi dari setiap produsen, menetapkan perhitungan otomatis dan besarnya tingkat tarif dengan konsep memaksimalkan profit atau meminimumkan biaya total;
2. Penciptaan lapangan kerja (*employment creation*);
3. Pembatasan konsumsi barang;
4. Berorientasi pada penerimaan negara.

Pengenaan cukai oleh pemerintah melalui Undang-undang Cukai pada suatu komoditi, bertujuan untuk membina dan mengatur berdasarkan prinsip keadilan dan keseimbangan, yaitu 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. Selanjutnya, prinsip kenetralan dalam pemungutan cukai perlu diperhatikan agar tidak menimbulkan distorsi pada perekonomian nasional (Agung 7).

Kebijakan cukai khususnya kebijakan penetapan tarif cukai dan harga jual eceran (HJE), dapat disimpulkan merupakan bagian dari kebijakan publik di bidang cukai yang bersifat pelaksanaan administratif dan teknis yang telah melampaui pertimbangan ekonomis maupun non ekonomis dan secara selektif dikenakan terhadap barang–barang tertentu guna mencapai tujuan memberi kesempatan kerja, membatasi konsumsi, memasukkan uang ke kas negara, dan

tujuan–tujuan lain dengan mempertimbangkan secara jangka panjang potensi, fleksibilitas dan efektifitas penerimaan negara dari sektor cukai (Agung 7).

2.2.3 Asas-Asas Pemungutan Pajak

Asas-asas yang perlu diperhatikan dalam mendesain suatu sistem pemungutan pajak, yaitu:

1. Asas *Equity/Equality*

Suatu sistem perpajakan dapat berhasil apabila masyarakatnya merasa yakin bahwa pajak-pajak yang dipungut pemerintah telah dikenakan secara adil dan setiap orang membayar sesuai dengan bagiannya. Sulit mengharapkan terciptanya kesadaran dan kepatuhan membayar pajak dari para wajib pajak jika timbul persepsi umum bahwa pajak hanya merupakan *law enforcement* untuk mereka yang berusaha menghindarinya, sementara di sisi lain terlihat jelas bahwa golongan masyarakat kaya justru membayar pajak lebih sedikit dari berapa yang seharusnya mereka bayar atau bahkan justru mereka yang menikmati fasilitas-fasilitas perpajakan (Rosdiana 22).

2. Asas *Revenue Productivity*

Revenue productivity principle merupakan asas yang lebih menyangkut kepentingan pemerintah, sehingga asas ini oleh pemerintah yang bersangkutan dianggap sebagai asas yang terpenting. Fungsi utama pajak adalah sebagai penghimpun dana (fungsi *budgetair*) untuk membiayai kegiatan pemerintah, karena itu dalam pemungutan pajak harus selalu memegang teguh asas produktivitas penerimaan. Upaya ekstensifikasi maupun intensifikasi sistem perpajakan nasional serta *law enforcement*, tidak berarti jika hasil yang di peroleh tidak memadai, seperti dikutip dalam pendapat salah seorang ahli perpajakan nasional berikut ini.

“...maka *the Revenue Adequacy Principle* adalah asas pajak dapat tercapai, bahkan sering dianggap oleh pemerintah yang bersangkutan sebagai asas yang terpenting. Untuk apa memungut pajak kalau penerimaan yang dihasilkan tidak memadai. Untuk apa susah payah memikirkan agar pajak yang dipungut berkeadilan dan, pajak yang

dipungut jangan menghambat kegiatan masyarakat di bidang perekonomian” (Mansury 108).

Asas ini menyatakan bahwa jumlah pajak yang dipungut hendaklah memadai untuk keperluan menjalankan roda pemerintahan, dalam implementasinya tetap harus diperhatikan bahwa jumlah pajak yang dipungut jangan sampai terlalu tinggi sehingga menghambat pertumbuhan ekonomi.

3. Asas *Ease of Administration*

Asas *ease of administration*, dibagi dalam beberapa unsur, yaitu:

(1) Asas *Certainty*

Asas *certainty* menyatakan bahwa harus ada kepastian, baik dari sisi petugas pajak maupun semua wajib pajak dan seluruh masyarakat. Asas kepastian antara lain mencakup kepastian mengenai siapa yang harus dikenakan pajak, apa saja yang dijadikan sebagai objek pajak, serta besarnya jumlah pajak yang harus dibayar dan bagaimana jumlah pajak yang terutang itu harus dibayar.

(2) Asas *Convenience*

Asas *convenience* menyatakan bahwa saat pembayaran pajak hendaknya dimungkinkan pada saat yang “menyenangkan” atau memudahkan wajib pajak, misalnya saat menerima gaji atau penghasilan lain seperti saat menerima bunga deposito.

(3) Asas *Efficiency*

Dari sisi WP, sistem pemungutan pajak yang efisien adalah jika biaya yang harus dikeluarkan oleh Wajib Pajak untuk memenuhi kewajiban perpajakannya bisa seminimal mungkin. Sedangkan dari sisi fiskus bisa dikatakan efisien jika *Cost Collection Efficiency Ratio* (CCER), yaitu perbandingan antara *cost collection* dengan *tax revenue* bernilai kecil. Semakin kecil CCER, berarti pemungutan pajaknya semakin efisien.

(4) Asas *Simplicity*

Peraturan yang sederhana akan lebih pasti, jelas, dan mudah dimengerti oleh WP. Oleh karena itu, dalam menyusun suatu Undang-undang perpajakan harus diperhatikan juga asas kesederhanaan (Rosdiana, Tarigan 131).

4. Asas *Neutrality*

Asas *neutrality* mengatakan bahwa pajak itu harus bebas dari distorsi, baik distorsi terhadap konsumsi maupun distorsi terhadap produksi serta faktor-faktor ekonomi lainnya. Artinya pajak seharusnya tidak mempengaruhi pilihan masyarakat untuk melakukan konsumsi (Rosdiana 141), tidak mempengaruhi pilihan produsen untuk menghasilkan barang dan jasa. Dalam menentukan tarif, hendaknya jangan yang termasuk dalam *prohibited area*. Menaikan tarif

pajak belum tentu akan meningkatkan penerimaan pajak, bahkan sebaliknya mungkin akan menyebabkan penerimaan menurun (Rodiana, Tarigan 141).

2.2.4 Pajak Atas Konsumsi

Pajak atas konsumsi sejak awal bertujuan untuk mengenakan pengeluaran yang dikeluarkan oleh orang pribadi. Selanjutnya pemajakan ini berkembang pada penggunaan mesin-mesin, alat transportasi dan penggunaan peralatan lainnya untuk proses produksi. Pajak atas konsumsi seharusnya tidak hanya meng-cover hanya pada pemakaian produk, tetapi juga pada aplikasi produk-produk tersebut. Menurut pendapat ahli perpajakan internasional, definisi umum dari pajak atas konsumsi adalah “*A tax on consumptionis that the tax is meant to cover the expenditures by private persons and persons comparable to them*” (Terra 5).

Selanjutnya, pajak atas konsumsi merupakan pajak yang dikenakan atas pengeluaran. Menurut ahli perpajakan internasional, pajak atas konsumsi dibedakan menurut 2 (dua) sudut pendekatan, sebagai berikut:¹⁵

1) Pendekatan secara langsung

Pendekatan ini disebut juga dengan pendekatan atas pengeluaran (*expenditure tax*), yaitu pajak yang berlaku bagi seluruh pengeluaran untuk konsumsi yang merupakan hasil penjumlahan seluruh penghasilan dikurangi pengeluaran untuk tabungan dan pembelian aktiva.

2) Pendekatan tidak langsung

Pendekatan ini disebut juga dengan pendekatan pajak atas komoditi (*commodity tax*), yaitu pajak dikenakan atas penjualan komoditi yang dipungut terhadap pengusaha yang melakukan penjualan. Pajak ini kemudian dialihkan ke pembeli sebagai pemikul pajak konsumsi (Due and Friedlander 332)

Sedangkan berdasarkan tingkat pengenaannya, khususnya pajak penjualan, pajak peredaran dan pajak pertambahan nilai. Ahli perpajakan internasional membedakannya ke dalam 2 (dua) tingkat pengenaan, yaitu:

¹⁵ John F. due dan Ann F. Friedlaender, *Government Finance* (7th ed.). Diterjemahkan oleh E. Gunawan dan R. Sitompul, *Keuangan Negara Perekonomian Sektor Publik*. Jakarta: Erlangga, 1984, hal. 332.

- a. *Single tax.*
- b. *Multi single tax.*
 - 1. *A dual stage tax.*
 - 2. *An all stage tax* (Terra 21).

Menurut Terra, *Single Stage Tax* merupakan suatu jenis pajak atas konsumsi yang pengenaannya dilakukan hanya pada salah satu mata rantai jalur produksi atau jalur distribusi. Berdasarkan mekanisme produksi dan distribusi barang, *single stage tax*, dapat dibagi ke dalam 3 tingkat pengenaan, yaitu:

1. *a single stage levy at the manufacturer's level (manufacturer's tax)*
Pajak dikenakan atas penjualan oleh produsen pada jalur produksi, pada produk terakhir atau pada semua penjualan barang-barang yang dibuat dalam pabrik.
2. *a single stage levy at the wholesale level (wholesale tax)*
Wholesale tax merupakan suatu pajak atas konsumsi yang dikenakan pada tingkat pedagang besar, grosiran, penyalur, importir.
3. *a single stage levy at the retail level (a retail tax)*
Pajak dikenakan atas penjualan terakhir yang dilakukan secara langsung dari pengusaha kepada konsumen. Dasar pengenaan pajak atas sistem ini adalah atas dasar harga jual eceran.

Multi Stage Tax merupakan pajak atas konsumsi yang pengenaannya dilakukan pada setiap mata rantai jalur distribusi. (pabrik, pedagang besar dan pedagang eceran). *Multi Stage Tax* dibedakan menjadi :

1. *a dual stage tax*
Dikenakan hanya pada 2 (dua) jalur distribusi, meliputi pabrik dan pedagang besar, atau pedagang besar dengan pedagang eceran, atau pabrik dengan pedagang eceran sehingga pedagang besar berada di luar sistem.
2. *an all stage tax*
Dikenakan terhadap semua tingkat produksi dan distribusi. Beberapa ahli mengatakan pajak ini juga disebut sebagai pajak peredaran atau *turnover tax* (Sukardji 5)

2.2.5 Definisi dan Karakteristik Cukai

Excise (cukai) adalah pajak yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu (*selective taxes on goods and services*) (Rosdiana, Tarigan 74). Menurut ahli cukai nasional, “Cukai merupakan pajak negara yang dibebankan kepada pemakai dan bersifat selektif yang dalam pemakaiannya perlu dibatasi dan diawasi” (Agung 5). Menurut penjelasan Agung, “cukai hanya dikenakan terhadap barang dan jasa tertentu yang dianggap mempunyai eksternalitas negatif atau karena alasan keadilan vertikal” (Agung 7). Oleh karena itu, dalam bentuk-bentuk cukai, barang dan jasa yang dianggap mewah (*luxury goods*) dijadikan sebagai obyek pajak.

Menurut ahli cukai internasional, karakteristik cukai antar lain, “*selectivity in coverage, discrimination in intent and some from quantitative measurement in the determining the tax liability*” (Cnossen 1).

1. *Selectivity in coverage*

Cukai tidak dikenakan terhadap semua barang, hal ini merupakan perbedaan utama meskipun cukai termasuk salah satu jenis pajak tidak langsung. Pengertian *selectivity in coverage* menurut salah seorang ahli cukai internasional, sebagai berikut:

“The scope of coverage, then, emerges as the most useful distinction between excise and sales taxes. Under an excise system, taxable commodities are individually enumerated in the law; under a sales tax, on the other hand, the tax base typically defined to include all commodities for sale other than those specifically exempted” (Cnossen 8).

Maksud dari penjelasan Terra adalah bahwa cukai berbeda dengan *sales tax*, pada cukai, barang-barang yang dikenakan cukai disebutkan objeknya, sedangkan pada *sales tax* cakupan objeknya meliputi semua barang dan jasa. Artinya, meskipun keduanya merupakan *indirect-consumption tax*, cukai tidak dikenakan terhadap semua barang dan jasa. Inilah perbedaan utama antara pajak penjualan dengan cukai. Cukai hanya dikenakan terhadap barang dan jasa tertentu yang dianggap mempunyai eksternalitas negatif atau karena alasan keadilan vertikal. Oleh karena itu, dalam bentuk-bentuk pengenaan cukai harus sangat selektif karena jika tidak, akan menimbulkan variasi yang sangat luas dan akan menyebabkan biaya

administrasi yang sangat tinggi serta polemik saat menentukan objeknya (Rosdiana, Tarigan 76).

2. *Discrimination in Intent*

Cukai dipungut bukan semata-mata untuk dijadikan sumber penerimaan negara, tetapi cukai dipungut untuk tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan oleh negara. Ada beberapa alasan mengapa suatu barang atau jasa dijadikan obyek cukai, yaitu:

- a. Cukai dijadikan sebagai justifikasi untuk mengawasi konsumsi yang dianggap tidak bermoral (*immoral*) atau tidak sehat, seperti produk-produk tembakau dan minuman yang mengandung alkohol.
- b. Cukai hanya dikenakan terhadap barang atau jasa yang bukan barang kebutuhan pokok atau yang dianggap barang mewah.
- c. Cukai dikenakan terhadap barang atau jasa yang menimbulkan eksternalitas negatif.
- d. Justifikasi pemungutan pajak atas bahan baku (*raw material*) adalah untuk mencegah pemborosan (*waste*) sehingga dapat mengarah pada peningkatan kualitas input atau efisiensi bahan baku (Rosdiana, Tarigan 78).

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 (Rosdiana, Tarigan 80). Berikut kutipan pendapat salah seorang ahli cukai internasional:

“Quantitative measurement and physical control may be considered additional distinguishing features of taxation” (Cnossen 10).

2.2.6 Konsep Pergeseran Beban Cukai

Pada dasarnya, prinsip pelunasan cukai yang terhutang dibebankan kepada pabrikan (dalam hal buatan dalam negeri) dan importir (dalam hal buatan luar negeri). Meski begitu, beban cukai tersebut dapat digeser kepada pihak lain yaitu konsumen produk tersebut. Adapun pergeseran beban cukai sebagian atau

seluruhnya, bergantung pada sifat elastisitas permintaan dan atau elastisitas penawaran dari barang/produk yang diperjualbelikan (Ahyani 34).

Penggeseran atau distribusi beban cukai ada 2 (dua) macam, yakni penggeseran ke depan (*forward shifting*) dan penggeseran ke belakang (*backward shifting*). Penggeseran beban cukai ke depan (*forward shifting*) adalah penggeseran beban cukai dari produsen atau pengusaha pabrik kepada konsumen atau pembeli, contohnya adalah produsen atau pengusaha pabrik menggeser beban cukainya dengan cara memasukkan nilai sebesar beban cukai ke dalam harga Barang Kena Cukai (BKC) tersebut, yang berarti menaikkan harga BKC tersebut. Penggeseran beban cukai ke belakang (*backward shifting*) adalah penggeseran beban cukai dengan cara menekan harga pokok produksi BKC, contohnya menekan harga bahan baku atau mengurangi jam kerja buruh pabrik yang berarti mengurangi produksi (diskusi informal dengan Permana Agung, 1 Desember 2008).

Hasil analisis elastisitas permintaan menyimpulkan bahwa semakin elastis kurva permintaan maka semakin sedikit beban pajak yang akan ditanggung oleh pembeli dan akan semakin banyak penurunan jumlah barang yang diperjualbelikan sebagai akibat pemungutan pajak penjualan oleh pemerintah (Sukirno 140) . Apabila perubahan harga yang kecil menimbulkan perubahan yang besar terhadap jumlah barang yang diminta maka dikatakan bahwa permintaan barang tersebut bersifat sangat responsif terhadap perubahan harga, atau permintaannya adalah elastis. Hasil analisis elastisitas penawaran menyimpulkan bahwa semakin elastis kurva penawaran maka semakin banyak beban pajak penjualan yang akan ditanggung pembeli dan semakin elastis kurva penawaran maka akan semakin banyak pengurang jumlah barang yang diperjualbelikan (Sukirno 143).

2.2.7 Pengertian dan Jenis-Jenis Tarif

Di dalam bidang ekonomi bisnis dikenal beberapa macam pengertian tarif, yaitu:

1. *Ad Valorum* atau Bea Harga yaitu besarnya pajak yang akan dipungut ditentukan berdasarkan persentase tertentu dikalikan dengan harga produk

atau harga. Dalam kebijakan cukai hasil tembakau di Indonesia, tarif *ad Valorum* dikalikan dengan harga jual eceran yang besar minimumnya telah ditetapkan oleh pemerintah. Tarif *Ad Valorum* memiliki efek pengganda (*multiplier effect*) karena dikenakan pada nilai produk, sehingga apabila terjadi kenaikan harga, maka sebagian harga tersebut akan kembali kepada pemerintah dalam bentuk penerimaan. Pada saat yang sama, setiap penurunan harga akan disubsidi oleh pemerintah. Tarif ini tidak menjamin pemerintah mendapat penerimaan yang tinggi karena tarif ini dipengaruhi oleh inflasi dan “perang harga”. Efek pengganda dari tarif ini justru akan menurunkan insentif pengusaha untuk menurunkan produksinya dan pada akhirnya akan menurunkan harga (Barber et al. 41).

Spesifik, yaitu besarnya pajak ditetapkan untuk tiap unit produk atau harga satuan atas suatu barang. Tarif ini dapat menjadi acuan untuk memperkirakan penerimaan negara apabila jumlah pembelian suatu produk didasarkan atas tinggi rendahnya kualitas suatu produk. Tarif spesifik juga memberikan insentif untuk meningkatkan harga suatu produk karena setiap kenaikan harga akan kembali kepada pengusaha. Selain itu, tarif ini memiliki kemudahan dalam pengelolaan karena didasarkan pada kuantitas, bukan nilai produk. (Barber et al. 41).

2. *Compound tariff*, merupakan kombinasi dari tarif *ad Valorum* dan tarif spesifik.
3. Tarif Anti Dumping, merupakan tambahan tarif dari besaran tarif yang berlaku. Hal ini dapat diartikan sebagai “hukuman” atau “sanksi” untuk suatu produk tertentu yang akan diekspor ke negara yang mengenakan tarif Anti Dumping karena dianggap sebagai ancaman terhadap industri dalam negeri. Besaran tarif tergantung dari perhitungan atas besar kerugian yang mungkin diderita oleh perusahaan sejenis di dalam negeri, sebagai akibat harga dumping impor.
4. Tarif Pembalasan atau tarif retorsi, merupakan penetapan tarif yang bersifat resiprokal, berkaitan dengan pengenaan tarif yang lebih tinggi atas barang ekspor suatu negara, dengan menerapkan tarif yang sama.

5. Tarif Differensial, merupakan tarif maksimum dan tarif minimum atas produk-produk tertentu, antara negara-negara yang mempunyai hubungan baik atau kemitraan (misalnya antara negara-negara Uni Eropa).
6. Tarif Preferensi, tarif khusus yang berlaku untuk negara-negara yang tergabung dalam satu unit atau asosiasi dan berbeda dengan tarif Bea Masuk untuk negara lainnya, misalnya ASEAN, Uni Eropa, Uni Negara Amerika Latin (Purwito 106).

2.2.8 Eksternalitas

Eksternalitas merupakan suatu akibat yang timbul dari aktivitas-aktivitas kehidupan yang dapat berupa manfaat ataupun kerugian bagi pelaku aktivitas maupun orang lain yang tidak secara langsung dalam aktivitas tersebut. Secara khusus yang dimaksud dengan eksternalitas, “akibat sampingan baik positif maupun negatif sebagai akibat didirikannya suatu proyek, akibat mana biasanya tidak diperhitungkan oleh perusahaan” (Nitisemito, Burhan 12)

Eksternalitas dapat digolongkan menjadi *external benefit* apabila bermanfaat bagi orang lain dan *external cost* jika menimbulkan kerugian bagi orang lain. Contoh dari *external benefit* adalah adanya kegiatan kampanye menanam sejuta pohon, hal ini bertujuan untuk mengurangi dampak dari *global warming*. Sedangkan contoh dari *external cost* adalah kegiatan merokok, hal ini dapat merugikan kesehatan orang lain yang menghirup asap rokok. Dalam hal ini campur tangan pemerintah sangat diperlukan dalam menangani masalah eksternalitas negatif, karena biasanya *external cost* tidak pernah diperhitungkan dalam biaya produksi suatu barang.

2.2.9 Prinsip Netralitas

Prinsip netralitas mengatakan bahwa pajak harus bebas dari distorsi, baik distorsi terhadap konsumsi maupun distorsi terhadap produksi serta faktor ekonomi lainnya (Rodiana, Tarigan 141). Berikut ini adalah kutipan pendapat salah seorang ahli perpajakan nasional:

“Ketentuan pajak dikatakan netral apabila ketentuan perpajakan tidak menimbulkan pilihan bagi masyarakat untuk memproduksi atau

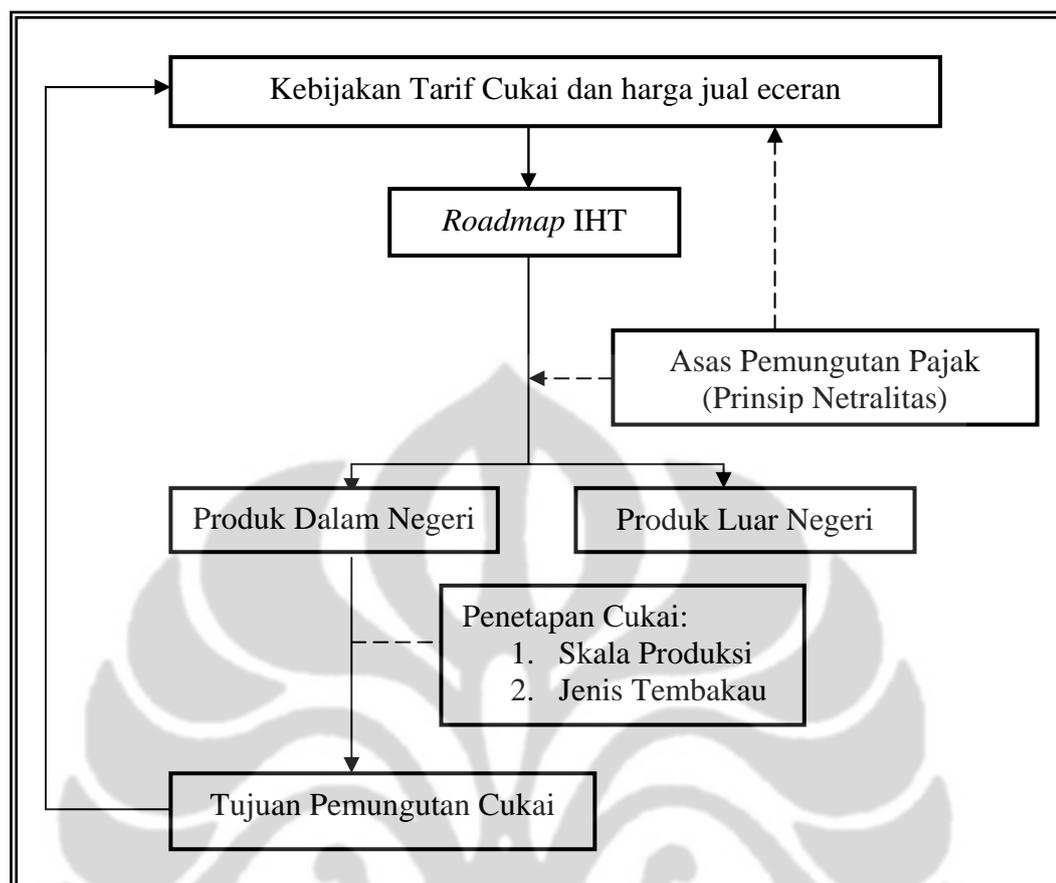
Universitas Indonesia

mengkonsumsi dan pengaruh pajaknya adalah sama, serta pajak yang dipungut tidak boleh mempengaruhi semangat masyarakat untuk bekerja atau bahkan tidak bekerja” (Mansury 53).

Pajak yang netral dapat didefinisikan sebagai suatu pajak yang tidak mempengaruhi pada alokasi sumber-sumber daya ekonomi. Tujuan dari prinsip netralitas adalah untuk menjaga jangan sampai pemungutan pajak menghambat perekonomian, jangan sampai pajak itu menghambat pertumbuhan ekonomi, serta jangan sampai pajak itu mengurangi efisiensi perekonomian nasional (Mansury 14). Artinya pajak seharusnya tidak mempengaruhi pilihan produsen untuk menghasilkan barang-barang dan jasa serta tidak mengurangi semangat orang untuk bekerja. Suatu pemungutan pajak dikatakan menimbulkan distorsi, apabila pemungutan pajak tersebut tidak netral atau tidak memenuhi keadilan dalam pembebanan pajak tersebut (Mansury 13).

Selain itu, terdapat 3 (tiga) konsep yang berhubungan dengan netralitas, yaitu *“competition under equals, the efficient international division of labour, the efficient allocation of resources”* (Mansury 51). Mansury menjelaskan bahwa atas netralitas perpajakan dapat dilakukan pendekatan dari beberapa sudut pandang, yang intinya adalah bertujuan kepada efisiensi perekonomian. Pada kenyataannya, memang sulit untuk mengatakan hanya ada satu pendekatan yang dapat disebut paling benar. Yang lebih penting sebenarnya adalah apakah suatu *“theory of neutrality”* dapat membantu menjelaskan *neutrality* itu dan kemudian dapat menyarankan upaya perbaikan untuk menciptakan perekonomian yang lebih efisien, produktif, menghasilkan barang dan jasa yang lebih banyak sehingga meningkatkan kesejahteraan ekonomi masyarakat (Mansury 55).

2.3 Model Analisis



Sumber: Diolah Peneliti

2.4 Hipotesis

Suatu hipotesis dapat diperoleh dari 3(tiga) sumber yang mempunyai hubungan dengan jenis atau sifat penelitian, yaitu: (1) Berdasarkan pengalaman, pengamatan, dan dugaan peneliti; (2) Hasil dari penelitian yang dilakukan sebelumnya; (3) Teori-teori yang sudah terbentuk. Peranan hipotesis dalam suatu penelitian adalah memberikan tujuan bagi penelitian, membantu dalam menentukan arah yang harus ditempuh, dan menghindarkan suatu pengumpulan data yang tidak ada hubungannya dengan penelitian. Hipotesis dalam penelitian ini adalah penetapan tarif cukai dan harga jual eceran hasil tembakau dalam negeri jenis SKTF mempengaruhi keinginan berproduksi, pilihan seseorang untuk mengkonsumsi dan semangat orang untuk bekerja.

2.5 Operasionalisasi Konsep

Operasionalisasi konsep digunakan untuk membantu pelaksanaan penelitian di lapangan. Bentuk operasionalisasi adalah sebagai berikut:

Tabel II.2. Operasionalisasi Konsep

Konsep	Indikator	Teknik Pengumpulan Data
1. Netralitas	1. Mempengaruhi pilihan masyarakat/pengusaha untuk memproduksi	1. Studi literatur 2. Wawancara mendalam
	2. Mempengaruhi pilihan masyarakat untuk mengkonsumsi	
	3. Mempengaruhi semangat masyarakat untuk bekerja	

Sumber: Diolah oleh peneliti

2.6 Metode Penelitian

Metode penelitian adalah tata cara bagaimana suatu penelitian dilaksanakan (Hasan 21). Oleh karena itu peneliti harus dapat menggunakan metode penelitian yang sesuai dengan topik yang sedang dikaji, dengan memperhatikan antara tujuan, metode, dan sumber daya yang tersedia (Chadwick 46). Dalam sub-bab ini, metode penelitian yang dijabarkan antara lain: pendekatan penelitian, jenis atau tipe penelitian, metode dan strategi penelitian, narasumber atau informan, dan pembatasan penelitian.

2.6.1 Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kuantitatif. Pendekatan kuantitatif menjadi teori sebagai pedoman bagi peneliti dalam merencanakan penelitian. Teori dalam hal ini memberi pedoman tentang kerangka berpikir yang harus dimiliki peneliti, apa saja yang harus dikumpulkan oleh peneliti sehingga dapat menafsirkan data yang telah dikumpulkan dari lapangan. Teknik penelitian ini menggunakan instrumen wawancara secara mendalam kepada informan untuk menjelaskan mengenai kebijakan penetapan

Universitas Indonesia

tarif cukai dan HJE hasil tembakau dalam negeri jenis SKTF. Dalam penelitian ini, pendekatan kuantitatif digunakan untuk mengukur kesesuaian kebijakan penetapan tarif cukai dan HJE hasil tembakau dalam negeri jenis SKTF dalam PMK No.134/PMK.04/2007, dengan prinsip netralitas atau asas *neutrality*. Beberapa indikator digunakan untuk menganalisis kebijakan penetapan tarif cukai tersebut.

2.6.2 Jenis atau Tipe Penelitian

Penelitian dapat dikategorikan ke dalam beberapa jenis, yaitu berdasarkan tujuan penelitian, manfaat penelitian, dimensi waktu, dan teknik pengumpulan data (Neuman 66). Berikut dipaparkan lebih lanjut kaitan antara jenis-jenis penelitian dengan penelitian yang dilakukan:

- Berdasarkan tujuan penelitian

Jenis penelitian yang digunakan peneliti pada penelitian ini adalah deskriptif. Penelitian deskriptif adalah suatu penelitian yang berusaha menggambarkan atau menjelaskan secermat mungkin mengenai suatu hal dari data yang ada. 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. Penelitian ini terbatas pada usaha mengungkapkan masalah atau keadaan atau peristiwa sebagaimana adanya sehingga bersifat mengungkapkan fakta (*fact finding*) (Nawawi 31). Pemilihan metode ini didasarkan pada pertimbangan bahwa dalam pembahasan penelitian ini akan memberikan gambaran mengenai penetapan kebijakan tarif cukai dan HJE atas hasil tembakau dalam negeri jenis SKTF.

- Berdasarkan dimensi waktu

Penelitian ini termasuk *cross-sectional research*, karena penelitian dilakukan dalam waktu tertentu dan hanya dilakukan dalam sekali waktu saja dan tidak akan melakukan penelitian lain di waktu yang berbeda untuk dijadikan perbandingan (Bailey 36). Berdasarkan teknik analisis data, teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif. Pengertian analisis data kualitatif, sebagai berikut:

Universitas Indonesia

“...upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya dalam satuan yang dapat dikelola, mensistesisikannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain”. (Bailey 36)

Peneliti tidak akan menggambarkan semua temuan yang peneliti dapatkan dari lapangan, namun hanya data, gambaran, maupun analisa yang menurut peneliti penting untuk dibagikan kepada pembaca penelitian ini.

- Berdasarkan manfaat penelitian

Penelitian ini termasuk dalam penelitian murni. karakteristik penelitian murni, sebagai berikut:

“Research problems and subjects are selected with a great deal of freedom, Research is judged by absolute norm of scientific rigor and the highest standards of scholarship are sought, the driving goal is to contribute to basic, theoretical knowledge” (Creswell 21).

Penelitian murni ini lebih banyak digunakan di lingkungan akademik dan biasanya dilakukan dalam kerangka pengembangan ilmu pengetahuan (Bambang and Jannah 38). Peneliti ini memiliki orientasi akademis dan ilmu pengetahuan, serta menggunakan konsep-konsep yang abstrak dan spesifik. Subyek dan fokus penelitian ini dipilih dengan bebas, tujuan dilakukannya penelitian ini juga bersifat ilmiah dan tidak memecahkan suatu masalah tertentu.

2.6.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah:

1. Studi kepustakaan (*Library Research*)

Studi kepustakaan dilakukan melalui membaca buku, penelitian terdahulu, artikel dalam majalah dan internet, dan berbagai peraturan perundang-undangan serta peraturan pelaksanaannya untuk mendapatkan data-data yang diperlukan dalam penulisan skripsi ini dan juga merumuskan masalah, menentukan arah penelitian dan cara menganalisis.

2. Studi Lapangan (*Field Research*)

Studi Lapangan dilakukan dengan cara melakukan wawancara secara mendalam (*in depth interview*) untuk menggali informasi. Wawancara (*interview*) adalah suatu kegiatan komunikasi verbal dengan tujuan mendapatkan informasi, dengan menggunakan instrumen pedoman wawancara. Di samping akan mendapatkan gambaran yang menyeluruh, juga akan mendapatkan informasi yang penting. Pertanyaan yang diberikan peneliti terhadap informan berupa pertanyaan terbuka dengan tujuan supaya peneliti dapat mengetahui jawaban dengan tepat dan jelas. Dengan peneliti tidak membatasi pilihan jawaban informan, sehingga informan dalam penelitian ini dapat menjawab secara bebas dan lengkap sesuai pendapatnya. Apabila jawaban yang diberikan belum jelas, maka peneliti dapat meminta informan untuk lebih memperjelas jawabannya, agar tidak terjadi kesalahan di dalam interpretasinya. Pedoman wawancara hanya terdiri dari beberapa pertanyaan utama yang dijadikan pedoman bagi peneliti, lalu dikembangkan pada saat wawancara sesuai dengan permasalahan penelitian. Wawancara mendalam ini dilakukan kepada pihak-pihak yang berkompeten dalam filosofi cukai, kebijakan pajak khususnya mengenai cukai dan implementasi-nya di lapangan.

2.6.4 Narasumber atau Informan

Pemilihan informan (*key informant*) pada penelitian difokuskan pada representasi atas masalah yang diteliti (Bungin 53). Oleh karena itu wawancara yang dilakukan kepada beberapa informan harus memiliki beberapa kriteria sebagai berikut:

- 1) mengetahui keadaan lingkungan yang akan diteliti, misal dari segi kebudayaannya,
- 2) berpartisipasi aktif di lapangan,
- 3) dapat meluangkan waktunya untuk penelitian,
- 4) Individu yang tidak memiliki pola pikir analisis, karena seorang pemberi informasi yang non-analisis sangat familiar dengan teori adat istiadat atau norma (Neuman 394-395).

Berdasarkan kriteria tersebut diatas, maka wawancara dilakukan kepada pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan penelitian, di antaranya adalah :

- 1) Drs. Nasruddin Djoko (Badan Kebijakan Fiskal) untuk mengetahui dasar formulatif dari kebijakan penetapan tarif cukai dan HJE hasil tembakau dalam negeri jenis SKTF.
- 2) Nur Rusydi, S.E. M.M. (Direktorat Cukai) untuk mengetahui sampai sejauh mana permasalahan yang timbul dari penetapan kebijakan tarif cukai dan HJE atas hasil tembakau dalam negeri jenis SKTF.
- 3) Dr. R. B. Permana Agung D., M.Sc (Ahli Perpajakan khususnya Cukai) untuk memahami latar belakang dan permasalahan dalam penetapan kebijakan tarif cukai dan HJE hasil tembakau dalam negeri jenis SKTF.
- 4) Imam Rujono (Pelaksana Harian Gabungan Pengusaha Pabrik Rokok Indonesia) untuk mengetahui implikasi dari penetapan tarif cukai dan HJE hasil tembakau dalam negeri jenis SKTF.

2.6.5 Pembatasan Penelitian

Penelitian ini memiliki pembatasan hanya terhadap kebijakan penetapan tarif cukai dan HJE hasil tembakau dalam negeri jenis SKTF. Pembatasan penelitian ini dilakukan untuk mempersempit dan memfokuskan objek penelitian. Hasil tembakau dalam negeri jenis SKTF dipilih karena industri ini merupakan usaha yang banyak menyerap tenaga kerja. Namun, dalam perlakuan tarif cukai dan HJE-nya dipersamakan dengan industri rokok skala besar.