

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Dalam rangka melaksanakan tugas-tugas pemerintahan maupun pembangunan dalam suatu negara termasuk di Indonesia, diperlukan biaya yang diperoleh dari berbagai sumber, salah satunya penerimaan dari sektor pajak. Sumber pendanaan yang berasal dari sektor pajak dipungut dari kegiatan ekonomi masyarakat. Pajak adalah penerimaan negara yang sebagian besar digunakan untuk membiayai dan memajukan negara. Pemasukan dana dari pembayaran pajak merupakan penerimaan yang paling potensial, karena besarnya pajak seiring dengan laju pertumbuhan penduduk, perekonomian, dan stabilitas politik (Judisseno 5).

Selain sebagai sumber penerimaan negara, pajak merupakan instrumen untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Contoh yang paling nyata adalah mendorong dan melindungi produksi dalam negeri, industri rumah tangga, khususnya yang dinilai strategis oleh pemerintah. Cukai sebagai salah satu instrumen pajak tidak hanya untuk menarik uang atau konsumsi suatu barang tertentu yang dilakukan masyarakat sehingga dapat menambah pundi-pundi pemasukan keuangan negara, tetapi juga sebagai fungsi kontrol di bidang ketenagakerjaan, kesehatan masyarakat, distribusi pendapatan dan pengawasan peredaran barang-barang tertentu yang dikenakan cukai (“Obyek Cukai” 66).

Salah satu alasan penting yang mendasari keterlibatan pemerintah dalam pengendalian industri hasil tembakau adalah menciptakan penerimaan pemerintah dari cukai. Cukai hasil tembakau menyumbangkan rata-rata 90 persen dari total penerimaan cukai tiap tahunnya. Pada tahun 2007, Cukai hasil tembakau menyumbangkan 8,8 persen dari total penerimaan pajak dan 6,0 persen dari total penerimaan negara. Berikut ini tabel penerimaan negara dari sektor cukai:

**Tabel I.1.**  
**Persentase Penerimaan Cukai Terhadap Total Penerimaan Pemerintah dan Terhadap Penerimaan Pajak Tahun 2002-2007**  
**(Miliar Rupiah)**

Tahun	Total Penerimaan	Total Penerimaan Pajak	Penerimaan Cukai	Cukai Tembakau	Cukai Terhadap Total Penerimaan (%)	Cukai Tembakau	
						%Terhadap Total Penerimaan	%Terhadap Penerimaan Pajak
2002	298.527,50	210.087,50	23.188,60	22.882,00	7,8	7,7	10,9
2003	340.928,40	242.008,20	26.277,20	25.928,30	7,7	7,6	10,7
2004	403.031,90	279.207,50	28.441,90	28.636,30	7,1	7,1	10,3
2005	484.513,00	347.000,00	33.249,59	32.650,62	6,8	6,7	9,4
2006	659.115,00	409.200,00	37.765,66	37.061,55	5,7	5,6	9,0
2007	720.400,00	489.900,00	44.463,19	43.541,60	6,2	6,0	8,8

Sumber: Departemen Keuangan (Total cukai dan penerimaan), Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (Penerimaan cukai tembakau dan total).

Menjaga harga rokok yang tinggi melalui peningkatan tarif cukai dan harga jual eceran (HJE) terbukti efektif untuk menciptakan penerimaan pemerintah, hal ini terlihat bahwa penerimaan pemerintah dari sektor cukai hasil tembakau terus meningkat dalam beberapa tahun terakhir. Faktor yang dipertimbangkan dalam penetapan cukai hasil tembakau adalah undang-undang cukai, target penerimaan negara, lapangan kerja, dan pengembangan industri. Perundangan dan dokumen kebijakan lainnya dari Departemen Keuangan didasari atas filosofi bahwa tujuan penetapan cukai rokok adalah untuk mengurangi konsumsi dan mengendalikan peredaran produk yang tidak sehat dan amoral. Namun pada kenyataannya, perspektif kesehatan tidaklah menjadi faktor yang menjadi pertimbangan dalam penetapan tarif cukai (Barber et al. 81). Meningkatkan harga jual eceran dan tarif cukai hasil tembakau pada dasarnya adalah untuk mengurangi tingkat konsumsinya di masyarakat. Hal tersebut disebabkan karena permintaan terhadap suatu produk sangat dipengaruhi oleh perubahan harga produk tersebut (Sukirno 28). Hasil studi di Indonesia menunjukkan bahwa elastisitas harga adalah antara -0,29 hingga -0,67, atau setiap kenaikan 10 persen harga rokok akan menyebabkan penurunan konsumsi rokok sebesar 2,9 persen hingga 6,7 persen (Barber et al. 45). Pada saat yang sama, permintaan terhadap rokok dikatakan bersifat inelastis atau persentase penurunan permintaan relatif lebih rendah dibandingkan dengan persentase kenaikan harga. Dengan kata lain, peningkatan tarif cukai yang dilakukan pemerintah akan terus mendekati atau bahkan melampaui target penerimaan, hal ini disebabkan karena banyak perokok yang akan tetap melanjutkan konsumsi mereka terhadap rokok meskipun harus membayar harga yang lebih tinggi dari sebelumnya.

Pada awal tahun 2007, pemerintah bersama pengusaha telah menetapkan garis besar peta jalan (*roadmap*) industri hasil tembakau tahun 2007-2020. Untuk tahun 2007-2010, industri hasil tembakau menitikberatkan pada aspek tenaga kerja, penerimaan, dan kesehatan. Tahun 2010-2015, prioritas industri hasil tembakau bergeser pada aspek penerimaan, kesehatan, dan tenaga kerja. Dan pada 2015-2020, prioritas industri hasil tembakau tertuju pada aspek kesehatan, tenaga kerja, dan penerimaan. Hal ini dipertegas oleh salah seorang informan selaku

pejabat Departemen Perindustrian yang turut serta menyusun peta jalan (*roadmap*) Industri Hasil Tembakau, sebagai berikut:

“Saat ini aspek tenaga kerja masih menjadi prioritas IHT, karena industri ini banyak menyerap tenaga kerja. Pada tahun 2010-2015, prioritas IHT bergeser pada penerimaan negara, karena pada tahun 2015 ditargetkan produksi rokok mencapai 260 milyar batang, karena di sini produksi rokok mengalami puncak perkembangan. Untuk tahun 2015-2020, jumlah produksi rokok akan menjadi 0, karena perhatian pemerintah tertuju pada aspek kesehatan” (wawancara Warta Bea Cukai dengan Warsono, Februari 2008).

Sesuai dengan *roadmap* industri hasil tembakau saat ini, kebijakan penetapan tarif cukai dan harga dasar hasil tembakau masih berdasarkan pada objek atau jenis hasil tembakau dan kapasitas produksi pengusaha pabrik. Pola kebijakan cukai dengan skala bertingkat dirancang untuk menciptakan lapangan pekerjaan di perusahaan kecil dengan 2 (dua) cara. Pertama, terdapat perbedaan yang besar antara tarif cukai untuk produk yang diproduksi dengan tangan dan dengan mesin. Kedua, sistem cukai dirancang berdasarkan kapasitas produksi, dimana pengusaha pabrik dengan produksi tertinggi akan dikenakan cukai tertinggi pula. Alasannya adalah untuk melindungi pengusaha pabrik kecil dengan cara menurunkan permintaan (*demand*) rokok perusahaan besar melalui kenaikan harga jual ecerannya (Barber et al. 84).

Pola kebijakan yang selama ini diterapkan ternyata mampu menunjukkan perkembangan yang pesat bagi pertumbuhan industri hasil tembakau. Meningkatnya jumlah pengusaha pabrik yang didominasi oleh pengusaha golongan kecil merupakan suatu sinyal yang positif terhadap prioritas aspek tenaga kerja, dimana pengusaha pabrik kecil pada umumnya adalah usaha padat karya yang banyak menyerap tenaga kerja. Selain itu, penerimaan negara dari sektor cukai oleh pabrik-pabrik kecil ternyata memberi masukan yang cukup berarti bagi negara (“Pundi-pundi” 5). Berikut ini tabel perkembangan jumlah pengusaha pabrik hasil tembakau:

**Tabel I.2**  
**Perkembangan Jumlah Pabrik Berdasarkan Skala Produksi**

Golongan	Tahun						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
I	7	7	7	6	6	8	8
II	32	32	29	18	26	15	17
IIIA	216	218	247	252	96	354	4550
IIIB	716	1604	2542	2941	3961	4416	

Sumber : Dit. Cukai, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai

Keterangan : Data belum termasuk pencabutan NPPBKC

: \*Data s.d. April 2008

Walaupun penetapan kebijakan cukai yang lebih berpihak pada perusahaan kecil dan produk hasil olahan tangan, justru timbul fenomena kontribusi produksi dan cukai dari rokok kretek linting tangan dan pengusaha pabrik golongan kecil terus menurun pada saat jumlah pengusaha pabrik golongan kecil terus meningkat. Hal ini ditunjukkan dalam tabel I.3, sebagai berikut:

**Tabel I.3**  
**Persentase Produksi Rokok dan Penerimaan Cukai Jenis SKM dan SKT**

Jenis	Skala Produksi (batang)	2000		2005	
		Produksi	%Cukai	Produksi	%Cukai
<b>SKM</b>					
I	>2 milyar	39,7	63,0	47,2	68,8
II	>500 juta ≤2 milyar	5,3	5,4	6,1	4,4
III	≤500 juta	13,4	9,6	5,4	5,4
<b>SKT</b>					
I	>2 milyar	28,3	19,1	24,3	17,8
II	>500 juta ≤2 milyar	3,4	0,9	11,2	1,7
IIIA & IIIB	≤500 juta	9,9	2,0	5,8	1,9

Sumber: Dit. Cukai, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai

Antara tahun 2000 sampai 2005, produksi rokok Sigaret Kretek Tangan (SKT) golongan IIIA dan IIIB menyumbangkan 9,9 persen dari produksi total tahun 2000 dan hanya 5,8 persen pada tahun 2005. Penurunan yang signifikan terjadi pada produksi rokok jenis Sigaret Kretek Mesin (SKM) golongan III dari 13,4 persen menjadi 5,4 persen. Selain itu, perusahaan SKM dan SKT golongan I (>2

milyar batang per tahun) menyumbangkan 72 persen dari total produksi dan 87 persen dari total penerimaan cukai pada tahun 2005. Fenomena ini menjadi sebuah tanda tanya, seberapa banyak pengusaha kecil ini benar-benar berdiri sendiri untuk tujuan produksi dan seberapa banyak pengusaha kecil yang hanya sebatas papan nama saja. Menurut salah seorang informan, “banyak perusahaan kecil dan sedang yang membeli pita cukai untuk dijual kembali, ini merupakan salah satu strategi bagi pengusaha lain untuk menghindari pembayaran cukai” (diskusi informal dengan Hendria, 11 November 2008).

Fenomena-fenomena tersebut berlangsung seiring dengan tujuan pemerintah untuk menciptakan rasa adil di kalangan pengusaha, salah satu indikasinya adalah penetapan skala cukai bertingkat berdasarkan hasil tembakau dan kapasitas produksi dimana pengusaha dengan kapasitas produksi terbesar dikenakan cukai dengan tarif tertinggi. Pada saat ini, pemerintah telah melakukan perubahan pola penetapan kebijakan cukai, dimana tarif cukai dan HJE hasil olahan tangan (SKTF) dipersamakan dengan hasil olahan mesin (SKM). Hasil tembakau jenis SKTF sebagian besar diproduksi pengusaha golongan kecil pada tingkatan pengusaha rumahan, maka dapat diasumsikan bahwa besarnya modal kerja, jumlah tenaga kerja, dan tingkat kemampuan menjualnya sangat terbatas, sehingga golongan pengusaha ini sangat rentan terhadap kebijakan kenaikan tarif cukai dan HJE yang diberlakukan oleh pemerintah. Kebijakan yang tepat bagi usaha-usaha kecil sangat diperlukan, agar tidak terjadi permasalahan dalam pelaksanaannya di lapangan (“Tembakau Iris” 45). Oleh karena, sudah selayaknya pemerintah dalam hal ini penentu kebijakan untuk menjadikan fenomena ini menjadi sebuah agenda penting dalam menetapkan kebijakan cukai hasil tembakau di masa yang akan datang.

## **1.2 Pokok Permasalahan**

Untuk tahun 2008, dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan Belanja Negara tahun anggaran 2008 oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC) ditugaskan menghimpun penerimaan negara yang salah satunya bersumber dari cukai sebesar 45,7175 triliun rupiah (“Target Bea” 28). Pada tanggal 12

November 2007, pemerintah melalui Departemen Keuangan memberlakukan kebijakan mengenai Penetapan Harga Dasar dan Tarif Cukai Hasil Tembakau yang diatur melalui Peraturan Menteri Keuangan (selanjutnya disebut PMK) No.134/PMK.04/2007 (mulai berlaku tanggal 1 Januari 2008) yaitu Ketentuan Tentang Kebijakan Penetapan Harga Dasar dan Tarif Cukai Hasil Tembakau. PMK ini merupakan perubahan ketiga sekaligus penyempurnaan dua PMK sebelumnya yaitu PMK No.43/PMK.04/2005 (tanggal 1 Juli 2006) dan PMK No.118/PMK.04/2006 (tanggal 1 Juli 2007) Tentang Kebijakan Penetapan Tarif Cukai dan Harga Dasar Hasil Tembakau. Salah satu isi kebijakan ini adalah menyamakan tarif cukai hasil olahan tangan (dalam hal ini jenis SKTF) dengan hasil olahan mesin (dalam hal ini SKM).

Dalam Undang-Undang Nomor 39 tahun 2007 yang merupakan amandemen Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai, hasil tembakau jenis SKTF masih dalam kategori “*cluster*” SKT. Hal ini karena proses pembuatan hasil tembakau tersebut mulai dari pelinting, pengemasan hingga pelekatan pita cukai secara keseluruhan menggunakan tangan. Dalam perkembangannya terdapat pengusaha pabrik yang melakukan inovasi dengan menambahkan filter. Sehingga dari tampilan fisik, sekilas tidak ada perbedaan antara hasil tembakau SKTF dan SKM. Dari kenyataan di lapangan dan informasi yang disampaikan, adanya kemiripan fisik hasil tembakau jenis SKTF dengan SKM telah dimanfaatkan untuk melakukan pelekatan pita cukai yang bukan peruntukkannya, yaitu pita cukai jenis SKT atau SKTF dilekatkan pada hasil tembakau jenis SKM sehingga pada akhirnya dapat mengganggu pasar hasil tembakau dan menyebabkan kerugian bagi penerimaan negara dari sektor cukai (“Konversi Bukan” 18).

Terdapat beberapa perubahan mendasar dalam kebijakan baru ini. Pertama, untuk rokok kretek tangan (SKT) ditetapkan kategori baru yaitu Sigaret Kretek Tangan Filter (SKTF) dimana cukai *ad Valorem*, cukai spesifik dan harga jual eceran hasil tembakau dalam negeri jenis SKTF disamakan dengan hasil tembakau dalam negeri jenis Sigaret Kretek Mesin (SKM). Kedua, skala produksi golongan IIIA dan IIIB digabung menjadi golongan III dengan batasan produksi sampai dengan 500 juta batang per tahun. Ketiga, pengenaan tarif cukai spesifik (per batang) Rp 35 untuk hasil tembakau jenis SKM, SPM, SKT, dan SKTF

kecuali Rp 30 untuk hasil tembakau dalam negeri jenis SKT golongan III. Berikut ini tabel kebijakan penetapan tarif cukai dan HJE hasil tembakau dalam negeri yang berlaku saat ini:

**Tabel I.4**  
**Tarif Cukai dan batasan Harga Jual Eceran Minimum**  
**Hasil Tembakau Dalam Negeri**

	<b>Jenis Hasil Tembakau</b>	<b>Golongan Pengusaha Pabrik</b>	<b>HJE Minimum Per Batang/Gram</b>	<b>Tarif Cukai</b>
a.	SKM	I	Rp. 600	36%
		II	Rp. 383	35%
		III	Rp. 374	22%
b.	SPM	I	Rp. 375	34%
		II	Rp. 225	30%
		III	Rp. 217	15%
c.	SKT	I	Rp. 520	18%
		II	Rp. 336	10%
		III	Rp. 234	0%
d.	SKTF	I	Rp. 600	36%
		II	Rp. 383	35%
		III	Rp. 374	22%
e.	TIS	I	Rp. 50	20%
		II	Rp. 50	16%
		III	Rp. 40	8%
f.	KLM, KLB, SPT	Tanpa Golongan	Rp. 180	8%
g.	CRT	Tanpa Golongan	Rp. 275	20%
h.	HPTL	Tanpa Golongan	Rp. 275	20%

Sumber : Diolah berdasarkan PMK134/PMK.04/2007.

**Catatan :**

SKM = Sigaret Kretek Tangan

SPM = Sigaret Putih Mesin

SKT = Sigaret Kretek Tangan

SKTF = Sigaret Kretek Tangan Filter

TIS = Tembakau Iris

KLM = Sigaret Kelembak Kemenyan

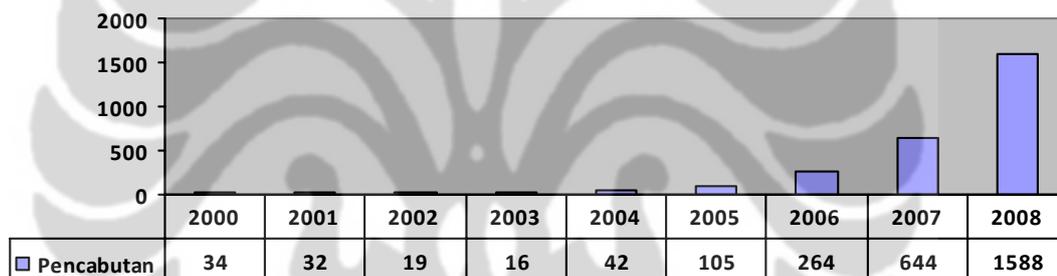
KLB = Rokok Daun atau Kelobot

SPT = Sigaret Putih Tangan

CRT = Cerutu

HPTL = Hasil Pengolahan Tembakau  
Lainnya

Pada awal tahun 2008, sembilan puluh tujuh (97) dari seratus empat puluh tiga (143) pengusaha pabrik kecil yang tergabung dari Pengusaha Pabrik Rokok Kecil (Paperki) telah menyatakan bangkrut pada awal tahun 2008 setelah ditetapkannya kebijakan baru ini, akibatnya ribuan buruh yang bekerja di sektor industri rokok juga mengalami pemutusan hubungan kerja (PHK), karena perusahaan tidak mampu lagi menutup biaya operasional. Kalaupun ada yang memproduksi, pengusaha pabrik hanya menghabiskan stok bahan dan cukai yang masih tersisa dan setelah itu akan berhenti produksi, sebab sudah tidak mampu lagi membeli bahan maupun melunasi cukai (“SKTF Bangkrut” par.2). Sampai dengan bulan April 2008 telah terjadi angka pencabutan Nomor Pokok Pengusaha Barang Kena Cukai (NPPBKC) yang sangat tinggi dalam kurun waktu 8 (delapan) tahun terakhir. Hal ini ditunjukkan dalam gambar I.1, sebagai berikut:



**Gambar I.1 Pergerakan Pencabutan NPPBKC**

Sumber: Dit. Cukai, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai  
Ket: data s.d. April 2008

Bagi pengusaha pabrik jenis SKTF, kebijakan tarif cukai dan harga dasar hasil tembakau saat ini sangat merugikan dan tidak sesuai dengan program pemerintah yang ingin menggerakkan sektor riil dan Usaha Kecil Menengah (UKM) serta usaha yang banyak menyerap tenaga kerja sehingga dapat mengurangi masalah pengangguran (“Surat Pembaca” 3). Berdasarkan latar belakang masalah diatas, pokok permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah:

1. Apa dasar pertimbangan penetapan tarif cukai dan harga jual eceran hasil tembakau dalam negeri jenis Sigaret Kretek Tangan Filter?

2. Bagaimana penetapan tarif cukai dan harga jual eceran hasil tembakau dalam negeri jenis Sigaret Kretek Tangan Filter ditinjau dari prinsip netralitas?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Penulisan skripsi ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis dasar pertimbangan penetapan tarif cukai dan harga jual eceran hasil tembakau dalam negeri jenis Sigaret Kretek Tangan Filter.
2. Untuk menjelaskan bagaimana penetapan tarif cukai dan harga jual eceran hasil tembakau dalam negeri jenis Sigaret Kretek Tangan Filter ditinjau dari prinsip netralitas.

### **1.4 Signifikansi Penelitian**

#### **1.4.1 Signifikansi Akademis**

Skripsi ini diharapkan dapat bermanfaat dalam memberikan sumbangan pengetahuan dalam pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang perpajakan khususnya cukai hasil tembakau pada permasalahan yang berkaitan dengan penetapan tarif cukai dan harga jual eceran hasil tembakau dalam negeri jenis Sigaret Kretek Tangan Filter. Penelitian ini dapat dijadikan acuan untuk kegiatan penelitian yang serupa dalam lingkup yang lebih luas di masa yang akan datang.

#### **1.4.2 Signifikansi Praktis**

Skripsi ini diharapkan dapat digunakan sebagai sumbangan pemikiran dan masukan bagi pemerintah atau aparat perpajakan khususnya cukai di Indonesia dalam rangka perumusan kebijakan penetapan tarif cukai dan harga jual eceran hasil tembakau dalam negeri jenis Sigaret Kretek Tangan Filter.

### **1.5 Sistematika Penulisan**

Sistematika penelitian yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari lima bab yang masing-masing terbagi menjadi beberapa sub-bab, agar dapat mencapai suatu pembahasan atas permasalahan pokok yang lebih mendalam dan mudah diikuti. Garis besar penulisan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

## BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini penulis menjabarkan Latar Belakang Permasalahan, Pokok Permasalahan, dan Tujuan Penulisan. Selain itu, dalam bab ini juga diuraikan mengenai Signifikansi Penelitian dan Sistematika Penulisan.

## BAB II KERANGKA TEORI DAN METODE PENELITIAN

Dalam bab ini penulis menjabarkan teori dan pemikiran dari literatur yang berkaitan dengan masalah penelitian, dalam tinjauan pustaka kerangka teori, model analisis dan operasionalisasi konsep. Serta menjabarkan mengenai metode penelitian yang digunakan penulis, yang terdiri dari pendekatan penelitian, jenis/tipe penelitian, metode dan strategi penelitian, narasumber/informan, proses penelitian, dan batasan masalah penelitian.

## BAB III GAMBARAN UMUM INDUSTRI HASIL TEMBAKAU DAN KEBIJAKAN CUKAI HASIL TEMBAKAU DI INDONESIA

Dalam bab ini akan menguraikan gambaran umum mengenai Industri Hasil Tembakau di Indonesia dan kebijakan cukai hasil tembakau di Indonesia meliputi pendirian pabrik, pungutan negara terhadap hasil tembakau, desain dan warna pita cukai hasil tembakau, serta tata cara penetapan harga jual eceran.

## BAB IV ANALISIS KEBIJAKAN PENETAPAN TARIF CUKAI DAN HARGA JUAL ECERAN ATAS JENIS HASIL TEMBAKAU SKTF DITINJAU DARI PRINSIP NETRALITAS

Dalam bab ini akan dibahas seluruh penjelasan mengenai informasi dan data yang telah dikumpulkan dan dikaitkan dengan cara berfikir peneliti mengenai hasil tembakau jenis SKTF serta yang berkaitan dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini yaitu mengenai kebijakan penetapan tarif cukai dan HJE hasil tembakau

dalam negeri jenis SKTF ditinjau dari prinsip netralitas dengan berlandaskan teori yang ada serta pendapat pejabat dari Badan Kebijakan Fiskal, ahli cukai, asosiasi pengusaha pabrik rokok Indonesia, pejabat Direktorat Jenderal Bea dan Cukai melalui wawancara mendalam.

## **BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

Bab ini berisi kesimpulan dan saran dari penelitian dan penulisan skripsi ini. Kesimpulan diambil setelah dilakukan analisis masalah. Sedangkan rekomendasi diberikan berdasarkan analisis yang telah dilakukan.

