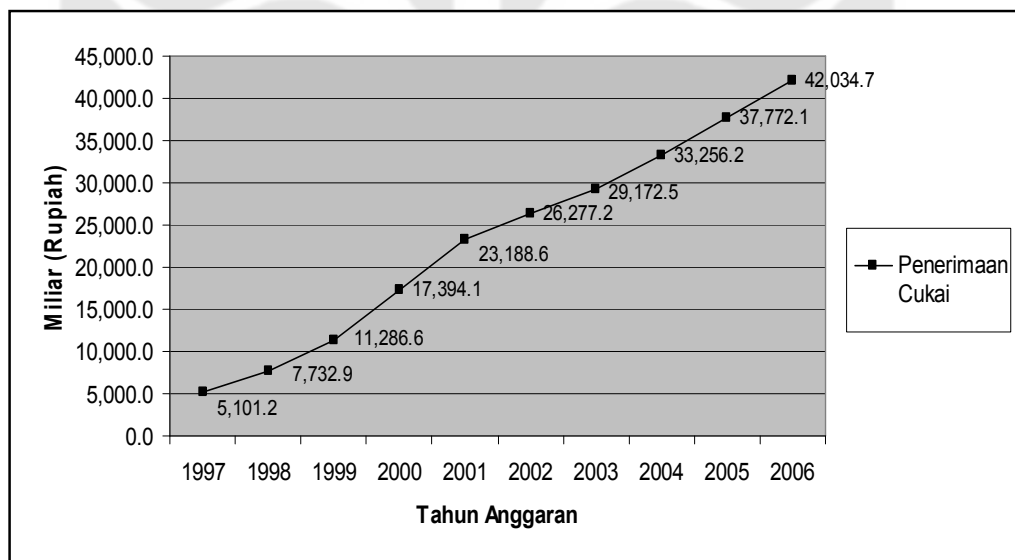


BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Cukai menjadi salah satu jenis penerimaan negara yang mendapat perhatian yang cukup besar dari masyarakat luas, khususnya dari para pakar, pengusaha barang kena cukai dan para pejabat eksekutif maupun legislatif. Salah satu faktor yang menjadi daya tarik cukai sehingga mendapat perhatian yang cukup besar oleh berbagai kalangan masyarakat adalah tujuan pemungutan cukai dan peranannya terhadap pembangunan. Peranan tersebut dalam bentuk sumbangan pada penerimaan negara yang tercermin pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang selalu meningkat dari tahun ke tahun. Hal ini dapat terlihat dari laporan penerimaan cukai dalam APBN tahun 1997-2006 (Grafik 1.1).



Grafik 1.1 grafik penerimaan cukai dalam APBN tahun anggaran 1997-2006.
Sumber: www.fiskal.depkeu.go.id (telah diolah kembali)

Berdasarkan Grafik 1.1 di atas dapat terlihat bahwa penerimaan cukai mengalami peningkatan dari tahun 1997 sebesar 5.101,2 miliar rupiah meningkat menjadi 7.732,9 miliar rupiah pada tahun 1998. Kemudian meningkat kembali pada tahun 1999 sebesar 11.286,6 miliar rupiah dan pada tahun 2000 meningkat sebesar 6.107,5 miliar rupiah sehingga penerimaan cukai dalam APBN menjadi 17.394,1

miliar rupiah. Kenaikan penerimaan cukai dalam APBN terus meningkat tahun 2001 sebesar 23.188,6 miliar rupiah, tahun 2003 sebesar 29.172,5 miliar rupiah dan terakhir pada tahun 2006 sebesar 42.034,7 miliar rupiah.

Penerimaan cukai yang cukup besar ini didukung oleh adanya keunggulan karakteristik dasar cukai, yaitu adanya administrasi yang relatif sangat mudah dan sistem pengawasan yang efektif, baik dengan cara *physical control* maupun audit pembukuan, sehingga kebocoran penerimaan negara dari sektor cukai dapat ditekan sekecil mungkin. Untuk mencegah adanya kebocoran penerimaan cukai maka pemerintah melakukan evaluasi dan menyempurnakan kebijakan cukai, salah satunya dengan melakukan amandemen terhadap Undang-Undang Cukai. Upaya pemerintah untuk melakukan amandemen Undang-Undang No. 11 Tahun 1995 tentang Cukai mendapat tanggapan dan dukungan positif dari pihak legislatif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). DPR mendukung inisiatif untuk melakukan amandemen Undang-Undang Cukai dengan alasan sudah saatnya Undang-Undang Cukai disesuaikan dengan perkembangan zaman saat ini. Oleh karena itu lahirlah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007, tanggal 15 Agustus 2007, tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai.

Ada beberapa hal yang ingin dicapai dari Undang-Undang Cukai hasil amandemen ini yaitu (Warta Bea Cukai Edisi 395, Oktober 2007):

1. meningkatkan peranan cukai sebagai instrumen pengawasan dan pengendalian serta salah satu sumber penerimaan negara untuk disesuaikan dengan perkembangan sosial ekonomi dan kebijakan pemerintah;
2. Undang-Undang ini mempertegas sifat atau karakteristik Barang Kena Cukai sehingga memberikan landasan dan kepastian hukum dalam upaya menambah atau memperluas objek cukai dengan tetap memperhatikan aspirasi dan kemampuan masyarakat;
3. dalam rangka transparansi pembuatan kebijakan cukai pemerintah telah membuat *Roadmap* Kebijakan Cukai yang mempertimbangkan aspek penerimaan, tenaga kerja dan kesehatan sehingga disepakati besarnya tarif tertinggi untuk hasil tembakau yaitu 57% dan 80% untuk Barang Kena Cukai lainnya;

4. dalam mengoptimalkan penerimaan negara dari sektor cukai, undang-undang ini mengatur penyempurnaan sistem administrasi pemungutan cukai, peningkatan upaya penegakan hukum (*law enforcement*), penyesuaian sistem penagihan, penyesuaian sistem pembukuan dan penggunaan dokumen cukai serta dokumen pelengkap cukai dalam bentuk elektronik;
5. Undang-Undang ini juga mengatur kode etik pegawai, pemberian sanksi terhadap pejabat bea dan cukai yang salah menghitung atau menetapkan serta premi kepada pegawai bea dan cukai atau orang yang berjasa dalam menanggulangi pelanggaran di bidang cukai;
6. menjadi dasar untuk alokasi Dana Bagi Hasil Cukai bagi Provinsi penghasil cukai hasil tembakau.

Dalam Undang-Undang Cukai hasil amandemen ini, pemerintah ingin meningkatkan peranan cukai sebagai alat pengawasan dan pengendalian yang pada akhirnya dapat meningkatkan penerimaan negara dari sektor cukai. Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah untuk mencapai tujuan tersebut adalah dengan mempertegas sifat dan karakteristik Barang Kena Cukai yang tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) huruf a-d UU No 39 Tahun 2007 yaitu:

- a. barang-barang yang konsumsinya harus dibatasi;
- b. barang-barang yang distribusinya harus diawasi;
- c. barang-barang yang konsumsinya berdampak pada rusaknya lingkungan hidup;
- d. sebagai sarana untuk memenuhi rasa kebersamaan dan keadilan di masyarakat.

Empat karakteristik objek cukai tersebut merupakan hasil kesepakatan antara DPR dengan Pemerintah. Selain itu studi banding yang dilakukan Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Cukai ke beberapa negara di Asia Tenggara seperti Malaysia dan Thailand melatarbelakangi upaya ekstensifikasi Barang Kena Cukai pada UU No 39 Tahun 2007 (Warta Bea Cukai Edisi 395, Oktober 2007).

Dengan mempertegas sifat dan karakteristik Barang Kena Cukai, maka hal ini dapat menjadi landasan dan kepastian hukum untuk melakukan perluasan barang kena cukai sesuai dengan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Cukai.

Melalui penambahan objek cukai ada dua hal yang dapat dicapai oleh pemerintah yaitu berjalannya fungsi penerapan cukai sebagai alat pengawasan dan pengendalian sekaligus meningkatkan penerimaan cukai walaupun tujuan meningkatkan penerimaan cukai bukan menjadi tujuan utama dari adanya UU No. 39 Tahun 2007 hasil amandemen UU No 11 Tahun 1995 tentang Cukai.

Dibandingkan dengan negara-negara yang lain di dunia, Indonesia masih tergolong dalam negara yang *extremely narrow coverage* dalam pengenaan cukai, artinya Indonesia hanya mengenakan cukai pada tiga jenis barang kena cukai yaitu etil alkohol, Minuman Mengandung Etil Alkohol (MMEA) dan hasil tembakau. Sedangkan negara lain mengenakan cukai pada berbagai variasi jenis barang. Sebagai bahan perbandingan negara-negara yang mengenakan cukai lebih dari tiga jenis barang kena cukai yaitu (Permana Agung, 2001, h 478):

- 1) **Finlandia** : margarin, mentega, susu, minuman ringan berkarbonasi, obat-obatan, produk bulu binatang, permadani, arloji, alat-alat perkakas, kamera, peralatan musik, mobil, sepeda motor, kapal laut, pesawat terbang, asuransi dan “travel”.
- 2) **Perancis** : kopi, teh, gula, minyak sayur, daging, minuman ringan berkarbonasi, kosmetik, parfum, perhiasan, bahan peledak, asuransi, transportasi, pemanas dan listrik.
- 3) **Jerman** : kopi, teh, gula, biang gula, es krim, minuman ringan berkarbonasi, asam cuka, kartu permainan, “light bulbs”, pipa, asuransi, transportasi dan alat pemadam kebakaran.
- 4) **India** : kopi, teh, gula, minyak makan, minuman ringan berkarbonasi, tekstil, sabun, kaca, kaos kaki, kosmetik, parfum, alat-alat perkakas, alat pendingin ruangan, televisi, film, kamera, “sound equipment”, semen, logam, plastik, kayu, “rubber”, batere, kabel, mesin, transportasi, travel dan listrik.
- 5) **Jepang** : kopi, teh, logam, biji coklat, gula, minuman ringan berkarbonasi, mebel, permadani, kartu permainan, kosmetik, parfum, perhiasan, produk bulu binatang (“furs”), alat-alat perkakas, jam dinding, alat pendingin ruangan, televisi, peralatan fotografi, perekam, alat-alat olahraga, mobil, kayu balok, travel, listrik dan gas.
- 6) **Singapura** : gula, radio, televisi, listrik, gas, air, telepon, rekening hotel serta tarif makanan dan minuman.

Gagasan untuk menambah jenis Barang Kena Cukai (BKC) oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC) telah diawali sejak evaluasi komprehensif nasional DJBC bulan Oktober 1998 yang menjadi salah satu topik strategis dari sub bidang sistem dan prosedur cukai (Ibrahim A. Karim, 2001, h 480). Dalam evaluasi tersebut berdasarkan kemungkinan potensi penerimaan

cukainya telah dipilih 12 jenis barang untuk dikenakan cukai, yaitu sabun, deterjen, air mineral, semen, *sodium cyclamate* dan *sacharine*, gas alam, metanol, ban, minuman ringan, kayu lapis, bahan bakar minyak dan baterai kering/accu. Kemudian akhir bulan Maret 2008, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) membuka kembali wacana untuk mengenakan cukai terhadap ban dan minuman ringan. Adapun alasan penerapan cukai minuman ringan dikarenakan produk ini mengandung bahan kimia, bila konsumen meminumnya dalam jangka panjang dapat merusak kesehatan (Kontan, 25 Maret 2008). Selanjutnya jenis minuman ringan yang akan kena cukai adalah minuman ringan bersoda (minuman ringan berkarbonasi), sari buah, serta minuman beralkohol berkadar dibawah 1%.

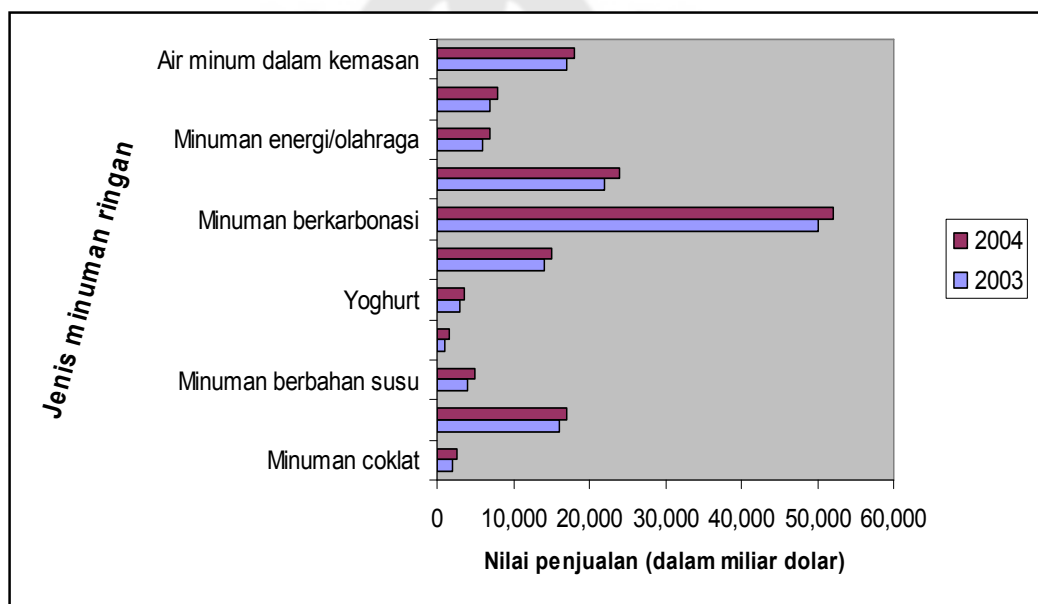
Dalam bahasa sehari-hari *soft drink* dapat diartikan sebagai minuman ringan berkarbonasi. Minuman ringan berkarbonasi pertama kali diciptakan dan diperkenalkan di Amerika Serikat pada tahun 1830 (Kompas, 25 Februari 2008). Sedangkan di Indonesia, minuman ringan berkarbonasi mudah sekali diperoleh di berbagai tempat, mulai dari pasar modern sampai toko-toko kecil. Minuman ringan berkarbonasi dikonsumsi oleh semua lapisan masyarakat dari berbagai latar belakang pendidikan dan pekerjaan. Survei yang dilakukan pada tahun 2005, oleh sebuah lembaga independen (LPEM Universitas Indonesia) dan sebuah perusahaan riset pemasaran DEKA menunjukkan bahwa:

- Pada tahun 1999, 85% dari konsumen bulanan minuman ringan berkarbonasi mempunyai pendapatan rumah tangga rata-rata di bawah 1 juta rupiah (US\$ 100) per bulan. 46% diantara mereka berpenghasilan kurang dari 500.000 rupiah (US\$50).
- 72% konsumen mingguan mempunyai penghasilan rata-rata kurang dari 1 juta rupiah perbulan lebih dari 40 % diantara mereka adalah pelajar karyawan paruh waktu dan para pensiunan.

Saat ini, Indonesia mencatat tingkat konsumsi produk-produk minuman ringan berkarbonasi sebanyak 13 porsi saji seukuran 236 ml per orang per tahun, sedangkan di negara lain tingkat konsumsi produk minuman ringan berkarbonasi lebih tinggi seperti Malaysia sebanyak 33 porsi, Filipina sebanyak 122 porsi dan Singapura sebanyak 141 porsi (Asosiasi Industri Minuman Ringan, 2005).

Tingkat konsumsi produk minuman ringan berkarbonasi diprediksi dapat terus meningkat mengingat jumlah penduduk Indonesia sangat banyak (Triyono, 2008).

Industri minuman ringan memiliki potensi yang amat besar untuk dikembangkan. Di tingkat global, minuman ringan (NARTD - *Non Alcoholic Ready To Drink*) merupakan kategori *Foods and Beverages* terbesar dengan nilai penjualan mencapai € 150 miliar (kurang lebih US \$ 180 miliar) dan dengan pertumbuhan yang pesat (Asosiasi Industri Minuman Ringan, 2006). Berikut merupakan grafik peningkatan nilai penjualan minuman ringan secara global pada tahun 2003-2004.



Grafik 1.2 grafik peningkatan nilai penjualan minuman ringan pada tahun 2003-2004. Sumber: Asosiasi Industri Minuman Ringan, 2006

Berdasarkan grafik 1.2, terlihat bahwa lima besar sub kategori minuman ringan yaitu minuman ringan berkarbonasi, RTD non karbonasi, kopi, air minum dalam kemasan dan jus. Kategori ini didasarkan pada besarnya nilai penjualan yang dapat dicapai oleh masing-masing jenis minuman ringan. Khusus untuk minuman ringan berkarbonasi menempati posisi pertama yang memiliki nilai penjualan lebih besar dibandingkan dengan jenis minuman ringan lainnya, yaitu lebih dari US \$ 50.000 miliar.

Minuman ringan berkarbonasi merupakan minuman yang memasukkan gas-gas CO₂ (karbondioksida) ke dalam minuman sehingga memiliki penampakan bergelembung-gelembung yang memberi kesan segar (Kompas, 25 Februari 2008). Gelembung-gelembung CO₂ tersebut juga memberi efek kepuasan yang sangat khas apabila dikonsumsi, yaitu rasa menggigit di lidah. Kemudian kemasan minuman ringan berkarbonasi umumnya dari kaleng atau botol. Pemilihan kemasan didasarkan pada penggunaan yang praktis dan mudah untuk dibawa. Selanjutnya fungsi mendasar minuman ringan berkarbonasi yaitu untuk menghilangkan dahaga, namun terkadang ada sebuah anggapan bahwa mengkonsumsi minuman ringan berkarbonasi memiliki kebanggaan tertentu (Rara, 2008).

Komposisi minuman ringan berkarbonasi umumnya sangat sederhana, yaitu terdiri dari 90% air dan sisanya merupakan kombinasi dari pemanis buatan, gas CO₂, pencita rasa, pewarna, asam fosfat, kafein dan beberapa mineral, terutama aluminium (Kompas, 2 April 2008). Hal yang paling mendasari kesukaan konsumen terhadap minuman ringan berkarbonasi adalah rasanya yang manis dan efeknya yang menyegarkan. Rasa manis selalu memiliki makna tersembunyi, yaitu kadar gula dan kandungan energi, namun dampak bahan-bahan adiktif lainnya juga harus diperhatikan. Bahan-bahan adiktif yang terkandung dalam minuman ringan berkarbonasi terdiri dari zat pemanis buatan, zat pewarna dan zat pengawet. Di balik kesederhanaan komposisinya, banyak yang dapat menimbulkan dampak negatif bagi kesehatan. Dampak tersebut mungkin memang tidak seketika, tetapi akan dirasakan dalam jangka panjang apabila konsumsinya rutin dan berlebihan. Selain itu minuman ringan berkarbonasi merupakan sumber tunggal penyumbang gula terbesar. Rasa manis yang terdapat di dalam satu kaleng minuman ringan berkarbonasi setara dengan tujuh sendok teh gula pasir (Jacobson, 2003). Beberapa penelitian menyatakan bahwa konsumsi minuman ringan berkarbonasi yang berlebihan dapat menyebabkan penyakit obesitas, diabetes mellitus, jantung, batu ginjal, osteoporosis dan kerusakan gigi (Departemen Kesehatan, 2008).

Pengenaan cukai pada minuman ringan berkarbonasi ditujukan untuk mengendalikan pola konsumsi masyarakat yang berlebihan terhadap minuman ringan berkarbonasi yang dapat mengakibatkan dampak negatif pada kesehatan. Perlu ditegaskan bahwa upaya ekstensifikasi objek cukai bukan semata-mata untuk meningkatkan penerimaan negara khususnya dari sektor cukai melainkan tujuan utamanya adalah untuk mengawasi dan mengendalikan objek yang memiliki *negative externality*. Hal inilah yang membuat peneliti tertarik melakukan penelitian ini.

1.2 Pokok Permasalahan

Berdasarkan penjelasan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan di awal, maka pertanyaan penelitian atas pokok permasalahan yang diajukan adalah sebagai berikut:

1. Apakah dasar pertimbangan ekstensifikasi barang kena cukai pada minuman ringan berkarbonasi?
2. Upaya apa yang dilakukan pemerintah dalam mewujudkan ekstensifikasi barang kena cukai pada minuman ringan berkarbonasi?
3. Bagaimana potensi peningkatan penerimaan negara dari pengenaan cukai pada minuman ringan berkarbonasi?

1.3 Tujuan Penelitian

Dalam penelitian ini penulis memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dasar pertimbangan ekstensifikasi barang kena cukai pada minuman ringan berkarbonasi.
2. Untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan pemerintah dalam mewujudkan ekstensifikasi barang kena cukai pada minuman ringan berkarbonasi.
3. Untuk mengetahui potensi peningkatan penerimaan negara dari pengenaan cukai pada minuman ringan berkarbonasi sehingga dapat didistribusikan pada program peningkatan kesehatan masyarakat.

1.4 Signifikansi Penelitian

1. Signifikansi akademis, penelitian ini diharapkan dapat memperluas pengetahuan dan mempertajam analisis serta melengkapi penelitian tentang kajian dalam kebijakan perpajakan terutama tentang cukai. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat memberi informasi, data tambahan dan menjadi acuan bagi peneliti lain yang ingin melakukan penelitian sejenis.
2. Signifikansi praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada berbagai pihak yang terkait sehubungan dengan dikeluarkannya wacana ekstensifikasi objek barang kena cukai yakni pihak perumus kebijakan cukai untuk menjadi bahan kajian dalam proses pembuatan kebijakan, dan bagi kalangan dunia usaha serta konsumen.

1.5 Sistematika Penulisan

BAB 1 PENDAHULUAN

Bab ini akan menjelaskan mengenai latar belakang masalah, pokok permasalahan, tujuan penelitian, signifikansi penelitian dan sistematika penulisan.

BAB 2 KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

Bab ini berisi mengenai tinjauan pustaka dari penelitian terdahulu dengan topik ekstensifikasi barang kena cukai, kerangka pemikiran dan metode penelitian secara keseluruhan seperti pendekatan yang digunakan, jenis penelitian, metode dan strategi penelitian, hipotesis kerja, narasumber/informan, proses penelitian, penentuan *site* penelitian, batasan penelitian dan keterbatasan penelitian.

BAB 3 GAMBARAN UMUM MINUMAN RINGAN BERKARBONASI DAN PENERAPAN CUKAI MINUMAN RINGAN BERKARBONASI DI NEGARA LAIN

Bab ini berisi tentang gambaran umum mengenai objek penelitian yaitu minuman ringan berkarbonasi dan penerapan atau aplikasi pengenaan cukai pada minuman ringan berkarbonasi di beberapa negara lain.

BAB 4 ANALISIS EKSTENSIFIKASI BARANG KENA CUKAI PADA MINUMAN RINGAN BERKARBONASI

Bab ini berisi tentang pembahasan dan analisis mengenai dasar pertimbangan ekstensifikasi barang kena cukai pada minuman ringan berkarbonasi, upaya yang dilakukan pemerintah untuk memperluas barang kena cukai khususnya pada minuman ringan berkarbonasi dan melakukan analisis mengenai potensi penerimaan objek cukai baru ini sehingga dari penerimaan ini dapat disalurkan untuk merealisasikan program peningkatan kesehatan bagi masyarakat.

BAB 5 KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini menyimpulkan hasil analisis penelitian sebagai jawaban atas pertanyaan penelitian. Bab ini juga akan memberikan beberapa saran bagi pihak-pihak yang berkepentingan seperti pihak pembuat kebijakan, pihak industri dan masyarakat.