

BAB IV

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

IV.I. Analisis Skenario Dampak Penerapan Pajak Rokok

Pajak rokok merupakan salah satu jenis pajak daerah propinsi yang baru, namun baru akan mulai dilaksanakan pada tahun 2014, sehingga dampak nyata dari pengenaan pajak daerah ini belum ada untuk saat ini. Oleh karena itu dalam rangka mengidentifikasi dampak penerapan pajak rokok terhadap produksi rokok dan fiskal Pemerintah, baik Pemerintah Pusat maupun pemerintah daerah, kami membangun simulasi penerapan pajak rokok apabila mulai dilaksanakan pada tahun 2010, dengan tiga skenario utama.

Skenario pertama, pajak rokok diaplikasikan dengan tanpa menambah pungutan atas CHT yang dipungut oleh Pemerintah Pusat, sehingga bagian daerah atas CHT sebesar 10%, akan mengurangi penerimaan APBN dari pos CHT. Skenario kedua, pajak rokok diaplikasikan dengan mengenakan tambahan pungutan CHT sebesar 10% dari tarif CHT. Sedangkan skenario ketiga, pajak rokok diaplikasikan dengan menambah pungutan CHT sebesar 10% dari HJE. Ketiga skenario tersebut disimulasikan dengan menggunakan rencana penerimaan CHT tahun 2010 sebagai *baseline*.

Selanjutnya untuk mendapatkan gambaran peranan penerimaan pajak daerah ini terhadap masing-masing daerah propinsi, dilakukan pendistribusian hasil penerimaan pajak rokok dengan menggunakan dua pendekatan. Pendekatan pertama menggunakan proporsi jumlah penduduk sesuai dengan amanat UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang PDRD. Dan pendekatan kedua sebagai alternatif, pendistribusian pajak rokok digunakan proporsi jumlah konsumsi tembakau dan sirih per propinsi berdasarkan data SUSENAS Panel Maret 2009.

Dengan asumsi elastisitas harga rokok sebesar -0,4 terhadap harga (sesuai dengan asumsi DJBC), hasil simulasi kami terhadap dampak penerapan pajak rokok apabila dilaksanakan pada tahun 2010 adalah sebagai berikut:

IV.1.1. Dampak Penerapan Pajak Rokok terhadap Produksi Industri Rokok, Penerimaan Negara, dan Besaran Pajak Rokok

Penerapan pajak rokok menimbulkan dampak yang bervariasi terhadap produksi rokok, penerimaan negara dari pos CHT, dan besaran pajak rokok, tergantung skenario kebijakan pajak rokok yang akan diambil oleh Pemerintah. Hasil pengolahan simulasi dampak masing-masing skenario dirangkum dalam tabel 4.1 dan 4.2 di bawah ini.

Tabel 4.1

Perubahan Produksi Rokok akibat Penerapan Pajak Rokok

No.	Golongan Pabrik		Target Produksi 2010	Skenario 1		Skenario 1		Skenario 1		
	Jenis	Gol		produksi	perubahan	produksi	perubahan	produksi	perubahan	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1	SKM	I	38,241	38,241	0.00%	37,522	-1.88%	36,711	-4.00%	
			54,334	54,334	0.00%	53,323	-1.86%	52,161	-4.00%	
			10,331	10,331	0.00%	10,143	-1.82%	9,918	-4.00%	
		II	5,701	5,701	0.00%	5,579	-2.14%	5,473	-4.00%	
			12,701	12,701	0.00%	12,457	-1.93%	12,193	-4.00%	
			23,128	23,128	0.00%	22,748	-1.64%	22,203	-4.00%	
2	SPM	I	18	18	0.00%	17	-1.88%	17	-4.00%	
			11,661	11,661	0.00%	11,416	-2.10%	11,194	-4.00%	
			3,338	3,338	0.00%	3,265	-2.18%	3,205	-4.00%	
		II	1	1	0.00%	1	-2.67%	1	-4.00%	
			244	244	0.00%	238	-2.38%	234	-4.00%	
			1,739	1,739	0.00%	1,708	-1.78%	1,669	-4.00%	
3	SKT atau SPT	I	22,548	22,548	0.00%	22,219	-1.46%	21,646	-4.00%	
			35,831	35,831	0.00%	35,416	-1.16%	34,398	-4.00%	
			3,729	3,729	0.00%	3,689	-1.08%	3,580	-4.00%	
		II	1,418	1,418	0.00%	1,403	-1.11%	1,362	-4.00%	
			440	440	0.00%	435	-1.04%	422	-4.00%	
			10,045	10,045	0.00%	9,939	-1.05%	9,643	-4.00%	
		III	13,287	13,287	0.00%	13,139	-1.11%	12,755	-4.00%	
			TOTAL		248,735	248,735	0.00%	244,659	-1.70%	238,786

Keterangan:

	di atas rata-rata
	rata-rata

Tabel 4.2

Dampak Penerapan Pajak Rokok terhadap Produksi Rokok, Penerimaan CHT, Penerimaan Negara, dan Besaran Pajak Rokok

Uraian	Skenario 1	Skenario 2	Skenario 3
Target CHT Tahun 2010 sebesar 55,87 triliun rupiah dan total produksi rokok sebesar 248,7 milyar batang.			
Produksi Rokok	Tetap	244,3 miliar batang (turun s.d. 1,6% dari target produksi).	238,8 miliar batang (turun s.d. 4% dari target produksi).
Penerimaan CHT	Tetap	60,4 triliun rupiah (naik 8,1% dari target).	66,5 triliun rupiah (naik 19% dari target).
Penerimaan Negara	50,28 triliun rupiah, (turun 10% dari target).	54,3 triliun rupiah (turun 2,7% dari target).	53,6 triliun rupiah (turun 4% dari target).
Pajak Rokok	5,6 triliun rupiah (10% dari target CHT).	6,0 triliun rupiah (10,8% dari target CHT).	12,8 triliun rupiah (23% dari target CHT).

Penerapan pajak rokok menggunakan skenario satu akan menghasilkan penerimaan CHT sesuai dengan rencana APBN Tahun 2010, yaitu sebesar 55,87 triliun rupiah. Kendati demikian net penerimaan Pemerintah Pusat dari pos CHT akan menjadi lebih rendah atau hanya sebesar 50,28 triliun rupiah. Hal ini karena sebagian penerimaan CHT harus diberikan kepada pemerintah daerah sebagai pajak rokok, yaitu sebesar 10% atau sebesar 5,6 triliun rupiah. Pada skenario ini realisasi produksi rokok legal diperkirakan tidak terganggu dan hingga akhir tahun akan dapat mencapai 248,7 miliar batang atau bertumbuh sebesar 2,1% dari produksi rokok tahun 2009.

Skenario satu merupakan skenario paling pesimis, dimana hanya layak dipraktikkan apabila sampai dengan detik-detik akhir akan dilaksanakannya kebijakan pajak rokok, Pemerintah tidak mengambil

langkah-langkah persiapan apapun. Selain dari akibat kurang persiapan, skenario satu hanya direkomendasikan apabila memang kebijakan Pemerintah terhadap industri rokok masih mengedepankan tujuan penyerapan tenaga kerja di atas tujuan penerimaan negara dan kesehatan masyarakat.

Penerapan pajak rokok menggunakan skenario dua akan menghasilkan penerimaan CHT lebih tinggi 8,1% dari pada target penerimaan CHT tahun 2010 atau sebesar 60,4 triliun rupiah. Porsi penerimaan negara dari skenario dua adalah sebesar 54,3 triliun rupiah atau lebih rendah 2,7% daripada target penerimaan CHT. Sedangkan besaran pajak rokok yang menjadi milik daerah adalah sebesar 6,0 triliun rupiah atau lebih tinggi 8,1% daripada penerimaan pajak rokok pada skenario satu.

Walaupun memberikan hasil yang lebih baik dari skenario satu, kebijakan skenario dua akan mempengaruhi realisasi produksi rokok legal sepanjang tahun 2010. Berdasarkan simulasi diperkirakan total produksi rokok legal akan mengalami penurunan sampai dengan 1,63% dari target produksi tahun 2010 atau menjadi 244,3 miliar batang atau hanya mengalami pertumbuhan sebesar 0,78% dari produksi tahun 2009. Perlambatan pertumbuhan paling besar akan dirasakan oleh jenis rokok SPM dan SKM yang lebih padat modal dibanding SKT.

Skenario dua merupakan skenario yang bersifat moderat, dimana dapat dipraktekkan dengan persiapan yang minimum. Hal ini karena kenaikan tarif CHT akibat dari penggunaan skenario dua masih dalam batasan yang diperkenankan oleh UU Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai (tarif CHT maksimal 57% dari HJE atau 275% dari harga jual pabrik). Pemerintah cukup mengeluarkan PP atau Peraturan Menteri Keuangan untuk menyesuaikan tarif CHT serta melakukan sosialisasi kepada para pengusaha rokok sebagai persiapannya. Skenario ini akan dapat membiarkan pertumbuhan industri rokok dalam level yang rendah, sehingga cocok dengan tujuan roadmap IHT 2007-2020.

Penerapan pajak rokok menggunakan skenario tiga akan menghasilkan total penerimaan CHT yang paling besar diantara dua skenario sebelumnya, yaitu sebesar 66,5 triliun rupiah atau meningkat 19% dari target CHT Tahun 2010. Net penerimaan negara akan mencapai 53,6 triliun rupiah atau turun 4% dari target penerimaan CHT dan besaran pajak rokok akan mencapai 12,8 triliun rupiah atau sebesar 23% dari target CHT.

Kendati akan menghasilkan total penerimaan CHT paling besar, skenario tiga akan mempengaruhi produksi industri rokok paling dalam dibandingkan dengan kedua skenario sebelumnya. Penerapan skenario tiga akan menurunkan total produksi rokok sebesar 4% dari target produksi tahun 2010 atau industri rokok hanya akan memproduksi sebesar 238,8 miliar batang. Hal ini berarti pula bahwa terjadi penurunan produksi rokok s.d 1,5% dari produksi rokok tahun 2009. Gambaran detil dampak penerapan pajak rokok terhadap industri rokok adalah sebagaimana disajikan dalam tabel 4.1 di atas.

Skenario tiga merupakan skenario paling agresif, dimana untuk mengaplikasikannya dibutuhkan persiapan yang sangat matang. Hal ini karena persiapan yang dibutuhkan tidak cukup hanya dengan menaikkan tarif (karena sebagian besar tarif akan melampaui batas tarif CHT dalam UU Nomor 37 tentang Cukai), tapi juga harus menaikkan HJE atau melakukan perubahan batas maksimum tarif CHT dalam UU tentang Cukai. Selain itu dampaknya yang besar terhadap penurunan jumlah produksi rokok akan dapat mendatangkan keberatan-keberatan dari pihak pengusaha rokok. Skenario ini akan tepat untuk dijalankan pada akhir masa roadmap IHT 2007-2020 (sekitar tahun 2020 ke atas), dimana pada saat itu prioritas kebijakan IHT akan ditujukan kepada peningkatan kesehatan masyarakat di atas tujuan penyerapan tenaga kerja.

IV.1.2. Dampak Penerapan Pajak Rokok terhadap APBD Pemerintah Daerah Propinsi

Penerapan kebijakan pajak rokok secara umum akan memberikan peningkatan pendapatan asli daerah dari pos pajak daerah, yang berarti pula

meningkatkan kapasitas fiskal daerah. Semakin besar jumlah pajak rokok yang akan dibagikan ke daerah, semakin besar dampaknya terhadap peningkatan kapasitas fiskal pemerintah daerah propinsi.

Dampak dari pendistribusian pajak rokok terhadap masing-masing pemerintah propinsi akan sangat bergantung kepada metode pembagian pajak rokok. Apabila mengacu kepada UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang PDRD, maka proksi yang digunakan dalam melakukan pembagian pajak rokok ke daerah adalah jumlah penduduk. Menurut kami hal ini kurang tepat karena tidak menggambarkan konsumsi rokok yang merupakan objek dari pajak rokok. Oleh karena itu sebagai alternatif untuk mendekati konsumsi rokok per daerah, kami mencoba menawarkan pembagian ke daerah dengan menggunakan jumlah konsumsi tembakau dan sirih per propinsi yang datanya dipublikasikan oleh BPS dalam publikasi SUSENAS panel Maret 2009.

Hasil simulasi dampak penerapan pajak rokok terhadap total APBD seluruh pemerintah daerah propinsi adalah sebagaimana dirangkumkan dalam tabel 4.3 di bawah ini:

Tabel 4.3
Dampak Penerapan Pajak Rokok terhadap
Total APBD Seluruh Pemerintah Propinsi

Uraian	Skenario 1	Skenario 2	Skenario 3
Penerimaan Pajak Rokok (miliar rupiah)	5,586.90	6,038.80	12,855.40
Pajak Daerah	Naik 15,52%	Naik 16,77%	Naik 35,7%
PAD	Naik 13,14%	Naik 14,21%	Naik 30,24%
Kapasitas Fiskal	Naik 6,58%	Naik 7,12	Naik 15,15%
Total Pendapatan Daerah	Naik 5,82%	Naik 6,3%	Naik 13,4%
Total Belanja Daerah	Naik 5,29%	Naik 5,72%	Naik 12,17%

Penerapan pajak rokok akan dapat meningkatkan total penerimaan pajak daerah seluruh APBD propinsi antara 15,52% s.d. 35,7%, meningkatkan total kapasitas fiskal pemerintah daerah propinsi sebesar 6,58% s.d. 15,15%, dan meningkatkan total belanja seluruh pemerintah propinsi sebesar 5,29% s.d. 12,17%, tergantung skenario kebijakan pajak rokok yang akan diambil.

Pendistribusian pajak rokok kepada seluruh daerah propinsi masing-masing skenario adalah sebagai berikut:

1. Skenario Satu

Besaran pajak rokok yang akan dibagikan ke daerah apabila menerapkan skenario 1 adalah sebesar 5.587 miliar rupiah. Dampak penerapan pajak rokok terhadap masing-masing pemerintah daerah propinsi secara rata-rata pada skenario satu disajikan dalam tabel 4.4, di bawah ini.

Tabel 4.4

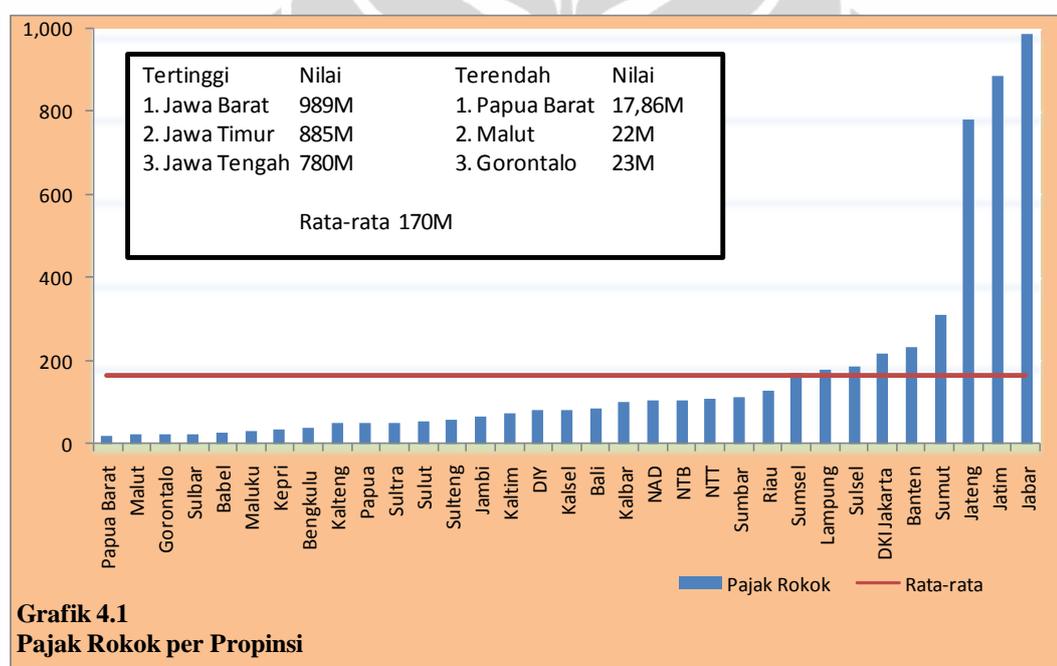
Dampak Penerapan Pajak Rokok terhadap Pemerintah Propinsi pada Skenario 1

Dampak	Pendistribusian	
	Proporsi Jumlah Penduduk	Proporsi Konsumsi
Besaran Pajak Rokok 5.587 miliar rupiah		
Rata-rata Peningkatan Penerimaan Pajak Daerah	22,90%	22,31%
Rata-rata Peningkatan PAD	17,87%	17,69%
Rata-rata Peningkatan Kapfis Daerah	6,57%	6,51%
Rata-rata Peningkatan Total Pendapatan Daerah	6,15%	6,07%
Rata-rata Peningkatan Total Belanja Daerah	5,73%	5,61%

- a. Pendistribusian pajak rokok menggunakan proporsi jumlah penduduk

Grafik 4.1 menunjukkan pembagian pajak rokok ke tiap-tiap propinsi berdasarkan proporsi jumlah penduduk. Dengan

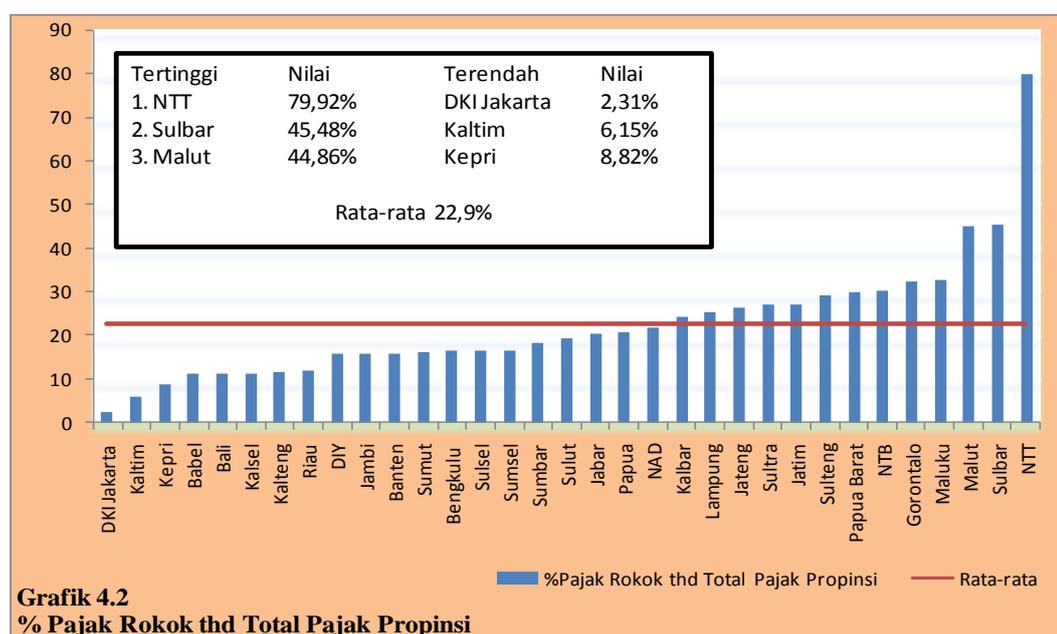
menggunakan proporsi jumlah penduduk, maka daerah yang akan mendapatkan pajak rokok terbesar adalah propinsi dengan jumlah penduduk terbesar, yaitu Jawa Barat sebesar 989,37 miliar rupiah dan yang mendapat pajak rokok terkecil adalah daerah dengan jumlah penduduk terkecil, yaitu Papua Barat sebesar 17,86 miliar rupiah. Jarak antara bagian pajak rokok terbesar dan terkecil mencapai 971 miliar dengan rata-rata sebesar 170 miliar. Namun hanya ada sembilan daerah yang mendapatkan pajak rokok di atas rata-rata, yaitu Jawa Barat, Jawa Timur, Jawa Tengah, Sumatera Utara, Banten, DKI Jakarta, Sulawesi Selatan, Lampung, dan Sumatera selatan.



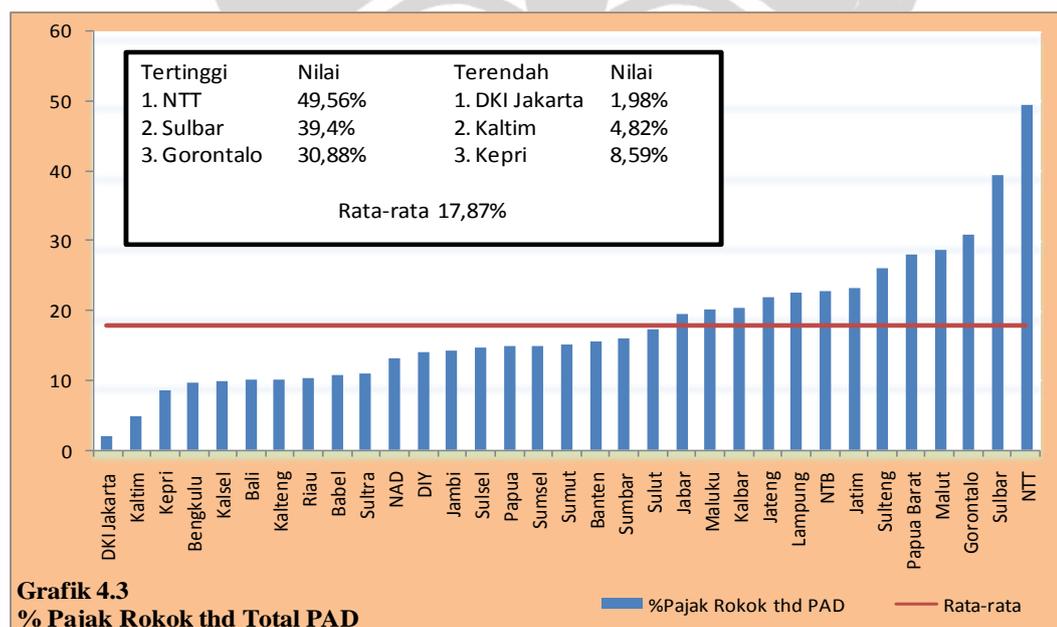
Grafik 4.1
Pajak Rokok per Propinsi

Grafik 4.2 menunjukkan persentase kenaikan penerimaan pajak daerah propinsi akibat penerapan pajak rokok. Pajak rokok akan berdampak lebih besar meningkatkan penerimaan pajak daerah di propinsi yang memiliki jumlah pajak daerah yang kecil. Propinsi yang paling besar persentase kenaikan penerimaan pajak daerahnya akibat penerapan pajak rokok adalah propinsi Nusa Tenggara Timur sebesar 79,92% dan terkecil persentase peningkatannya adalah DKI Jakarta sebesar 2,31%. Rata-rata persentase kenaikan pajak daerah akibat pajak rokok mencapai 22,9%, namun hanya

ada 13 daerah yang akan mengalami peningkatan penerimaan pos pajak daerah di atas rata-rata.

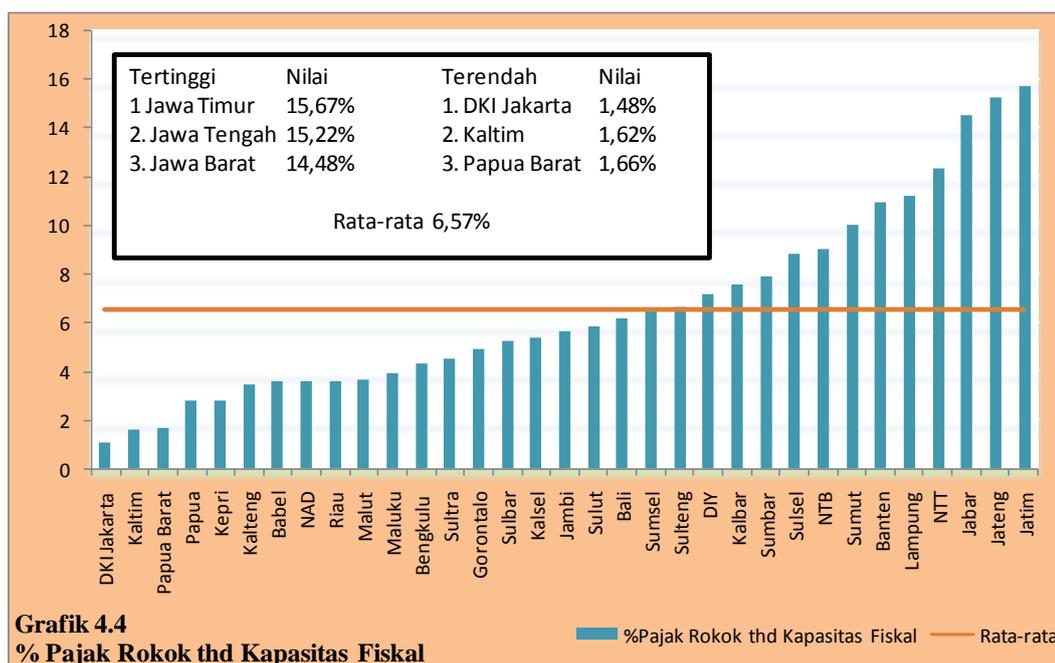


Grafik 4.2
% Pajak Rokok thd Total Pajak Propinsi



Grafik 4.3
% Pajak Rokok thd Total PAD

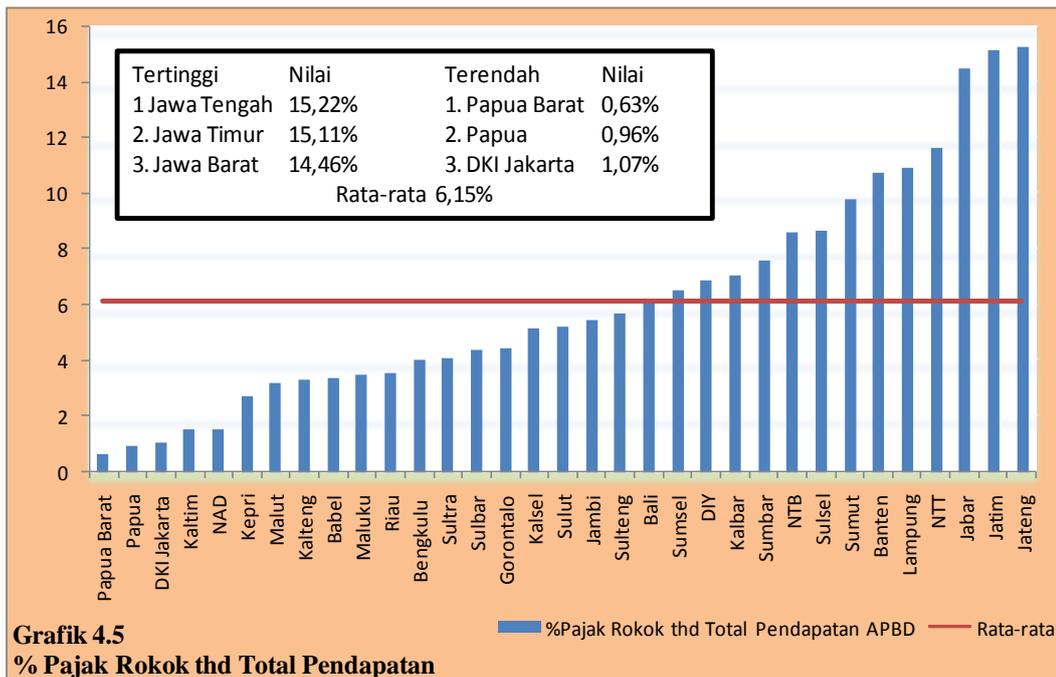
Grafik 4.3 menunjukkan persentase kenaikan PAD pemerintah propinsi akibat penerapan pajak rokok. Pajak rokok akan meningkatkan PAD secara rata-rata sebesar 17,87% kendati hanya ada 13 propinsi yang akan mengalami kenaikan di atas rata-rata tersebut. Peningkatan PAD terbesar akan dirasakan oleh Propinsi Nusa Tenggara Timur yaitu sebesar 49,56% dan terendah dirasakan oleh DKI Jakarta yaitu sebesar 1,98%.



Grafik 4.4
% Pajak Rokok thd Kapasitas Fiskal

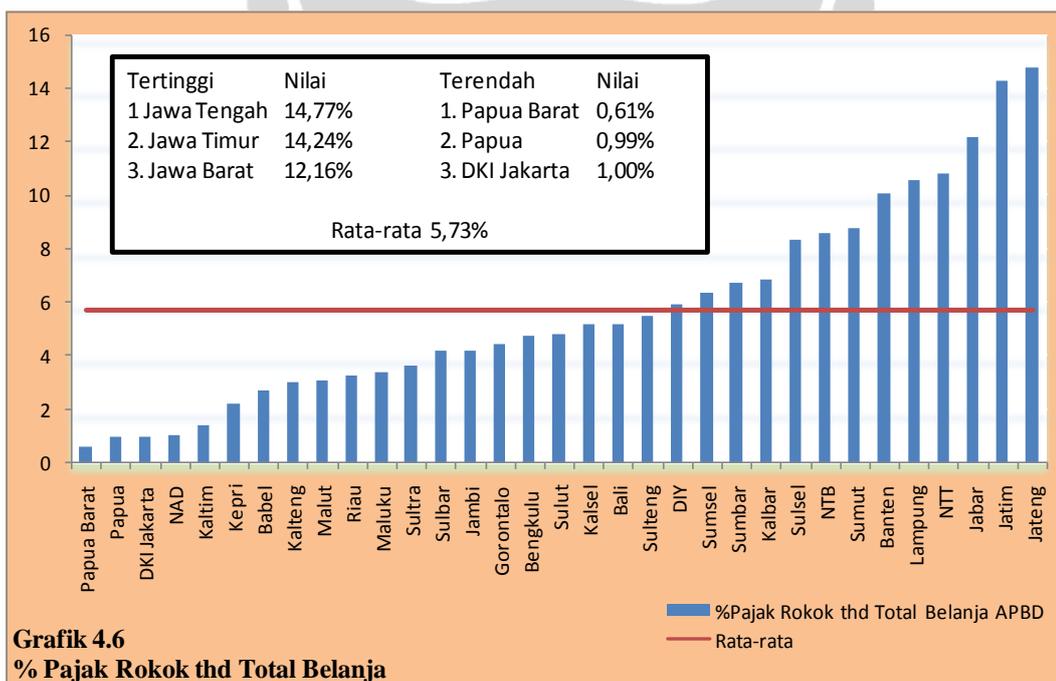
Grafik 4.4 menunjukkan persentase kenaikan kapasitas fiskal pemerintah daerah propinsi akibat penerapan pajak rokok. Rata-rata peningkatan kapasitas fiskal pemerintah daerah propinsi mencapai 6,57% dan terdapat 14 daerah propinsi yang mengalami kenaikan di atas rata-rata. Peningkatan kapasitas fiskal terbesar akan dinikmati oleh Propinsi Jawa Timur sebesar 15,67% dan peningkatan kapasitas fiskal terkecil akan dinikmati oleh Propinsi DKI Jakarta, sebesar 1,48%.

Grafik 4.5 menunjukkan persentase peningkatan total pendapatan daerah propinsi akibat penerapan pajak rokok. Secara rata-rata pajak rokok akan meningkatkan total pendapatan pemerintah propinsi sebesar 6,15%, dan yang memperoleh kenaikan total pendapatan di atas rata-rata terdapat 13 daerah. Persentase peningkatan total pendapatan terbesar akan dirasakan oleh Propinsi Jawa Tengah sebesar 15,22% dan peningkatan total pendapatan terendah akan dirasakan oleh Propinsi Papua Barat sebesar 0,63%.



Grafik 4.5
% Pajak Rokok thd Total Pendapatan

Grafik 4.6 menunjukkan persentase peningkatan total belanja pemerintah daerah propinsi akibat penerapan pajak rokok. Secara rata-rata total belanja pemerintah propinsi akan meningkat sebesar 5,73% akibat penerapan kebijakan pajak rokok. Persentase peningkatan belanja terbesar akan dinikmati oleh Propinsi Jawa Tengah sebesar 14,77% dan peningkatan belanja terkecil akan dinikmati oleh Propinsi Papua Barat sebesar 0,61%.



Grafik 4.6
% Pajak Rokok thd Total Belanja

- b. Pendistribusian pajak rokok menggunakan proporsi konsumsi tembakau dan sirih

Tabel 4.5 menyajikan hasil simulasi pendistribusian pajak rokok pada skenario satu dengan menggunakan proporsi konsumsi rokok per propinsi tahun 2009. Pendistribusian pajak rokok menggunakan proporsi ini lebih mendekati objek dan subjek pajak rokok yang dimaksud oleh UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang PDRD, yaitu konsumsi dan konsumen rokok. Penerimaan pajak rokok terbesar akan diperoleh oleh Propinsi Jawa Barat sebesar 1.083 miliar rupiah dan penerimaan pajak rokok terkecil akan diperoleh oleh Propinsi Sulawesi Barat sebesar 19,6 miliar rupiah. Jarak antara penerima jumlah pajak rokok terbesar dan terkecil mencapai 1 triliun rupiah. Secara rata-rata daerah menerima pajak rokok sebesar 169 miliar rupiah, namun sebagian besar daerah menerima dibawah rata-rata tersebut dan hanya 9 daerah propinsi yang menerima lebih besar dari rata-rata.

Penerapan pajak rokok akan meningkatkan penerimaan pajak daerah pemerintah propinsi rata-rata sebesar 22,3%. Sebagian besar daerah mengalami peningkatan penerimaan pajak daerah di bawah rata-rata, dan hanya 13 propinsi yang akan mengalami kenaikan penerimaan pajak daerah di atas rata-rata. Persentase peningkatan pajak daerah propinsi terbesar akan diperoleh oleh Propinsi Maluku Utara sebesar 55,88% dan terendah diperoleh Propinsi DKI Jakarta sebesar 3%.

Penerapan pajak rokok akan meningkatkan total PAD pemerintah propinsi secara rata-rata sebesar 17,7%, dimana terdapat 16 daerah propinsi yang akan mengalami persentase peningkatan total PAD lebih besar daripada rata-rata. Persentase peningkatan total PAD terbesar akan diperoleh oleh Propinsi Maluku Utara sebesar 35,3% dan terendah akan diperoleh oleh DKI Jakarta sebesar 2,57%.



Tabel 4.5
Pendistribusian Skenario Satu Penerapan Pajak Rokok Menggunakan Proporsi Konsumsi Rokok

Propinsi	Pajak Rokok (Rp miliar)	Propinsi	% thd Pajak daerah	Propinsi	% thd PAD	Propinsi	% thd Kapfis	Propinsi	%thd Total Pendapatan	Propinsi	% thd Total Belanja
Sulbar	19.6	DKI Jakarta	3.05	DKI Jakarta	2.57	DKI Jakarta	1.39	Papua Barat	0.74	Papua Barat	0.72
Gorontalo	21.0	Bali	7.75	Kaltim	6.83	Papua Barat	1.95	Papua	1.14	Papua	1.18
Papua Barat	21.3	Kaltim	8.85	Bali	6.83	Kaltim	2.29	DKI Jakarta	1.39	DKI Jakarta	1.29
Maluku	23.6	DIY	11.62	Sultra	8.49	Maluku	2.89	Kaltim	2.16	NAD	1.58
Malut	28.5	Kalsel	12.32	DIY	10.22	Papua	3.29	NAD	2.30	Kaltim	2.00
Sultra	40.1	Sulsel	12.80	Kalsel	10.51	Sultra	3.51	Maluku	2.57	Maluku	2.53
Sulut	46.7	Kepri	14.71	Sulsel	11.06	Sulbar	4.06	Sultra	3.17	Sultra	2.84
Bengkulu	46.8	Kalteng	15.34	Bengkulu	11.11	Bali	4.19	Sulbar	3.41	Sulbar	3.24
Babel	47.0	Sulut	16.93	Kalteng	13.09	Gorontalo	4.34	Gorontalo	3.92	Bali	3.54
Sulteng	55.9	NTB	18.41	NTB	13.76	Kalteng	4.48	Malut	3.95	Kepri	3.66
Bali	58.2	Riau	18.80	Kepri	14.11	Malut	4.50	Bali	4.13	Malut	3.77
Kepri	59.9	Jateng	19.22	Maluku	14.95	Kepri	4.58	Kalteng	4.30	Kalteng	3.90
Papua	60.4	Bengkulu	19.31	Sulut	15.07	Bengkulu	4.92	Kepri	4.50	Gorontalo	3.92
DIY	61.0	Babel	19.54	Riau	15.59	Sulut	5.04	Sulut	4.54	Sulut	4.17
NTT	63.3	Sumsel	19.91	Jateng	15.67	DIY	5.16	Bengkulu	4.65	DIY	4.32
NTB	64.4	Jambi	20.74	Papua	17.50	NAD	5.23	DIY	4.99	Babel	4.70
Kalteng	65.8	Sumut	20.80	Sumsel	17.59	NTB	5.40	NTB	5.18	Riau	4.97
Jambi	87.9	Banten	20.88	Jambi	18.30	Riau	5.43	Sulteng	5.26	Sulteng	5.08
Kalsel	89.7	Sultra	21.32	Babel	18.43	Kalsel	5.73	Riau	5.43	NTB	5.17
Kaltim	108.5	Jatim	21.94	Jatim	18.44	Babel	6.12	Kalsel	5.47	Jambi	5.42
Kalbar	114.5	Jabar	22.42	Sumut	19.24	Sulteng	6.13	Babel	5.79	Bengkulu	5.46
Sulsel	144.0	Sumbar	23.96	NAD	19.43	Sulsel	6.65	Sulsel	6.52	Kalsel	5.51
Sumbar	147.8	Maluku	24.54	Banten	20.16	NTT	7.02	NTT	6.63	NTT	6.16
NAD	154.6	Papua	25.11	Sumbar	20.43	Jambi	7.19	Jambi	6.99	Sulsel	6.29
Lampung	183.3	Lampung	26.27	Jabar	20.94	Sumsel	7.71	Sumsel	7.69	Sumsel	7.49
Riau	199.0	Kalbar	27.14	Kalbar	22.24	Kalbar	8.28	Kalbar	7.75	Kalbar	7.49
Sumsel	206.1	Sulteng	27.66	Lampung	22.95	Sumbar	10.10	Sumbar	9.70	Sumbar	8.66
DKI Jakarta	286.5	Gorontalo	29.05	Sulteng	24.12	Jateng	10.91	Jateng	10.91	Jateng	10.58
Banten	307.8	NAD	32.42	Gorontalo	27.23	Lampung	11.39	Lampung	11.11	Lampung	10.78
Sumut	404.9	Papua Barat	35.48	NTT	28.26	Jatim	12.49	Jatim	12.04	Sumut	11.20
Jateng	568.0	Sulbar	35.83	Sulbar	30.56	Sumut	12.75	Sumut	12.46	Jatim	11.35
Jatim	716.7	NTT	46.29	Papua Barat	32.79	Banten	14.09	Banten	13.86	Banten	13.01
Jabar	1,083.8	Malut	55.88	Malut	35.30	Jabar	15.62	Jabar	15.59	Jabar	13.12
Total	5,586.6	Rata-rata	22.31	Rata-rata	17.69	Rata-rata	6.51	Rata-rata	6.07	Rata-rata	5.61

Penerapan pajak rokok akan meningkatkan kapasitas fiskal daerah propinsi secara rata-rata sebesar 6,51%, dimana hanya ada 11 daerah yang akan memperoleh persentase kenaikan kapasitas fiskal di atas rata-rata. Persentase peningkatan kapasitas fiskal terbesar akan diperoleh oleh Propinsi Jawa Barat sebesar 15,62% dan terendah sebesar 1,39%.

Penerapan pajak rokok akan meningkatkan total pendapatan daerah propinsi secara rata-rata sebesar 6%, dimana hanya 11 daerah propinsi yang akan menikmati persentase kenaikan total pendapatan di atas rata-rata. Kenaikan persentase total pendapatan terbesar diperoleh Propinsi Jawa Barat sebesar 15,6% dan terendah diperoleh Propinsi Papua Barat sebesar 0,7%.

Penerapan pajak rokok akan meningkatkan total belanja pemerintah daerah propinsi secara rata-rata sebesar 5,61%, dimana hanya 11 propinsi yang akan menikmati persentase kenaikan total belanja di atas rata-rata. Persentase kenaikan total belanja terbesar akan diperoleh oleh Propinsi Jawa Barat sebesar 13,12% dan terendah diperoleh Propinsi Papua Barat sebesar 0,7%.

2. Skenario Dua

Penerapan pajak rokok pada skenario 2 akan memperoleh besaran pajak rokok yang dibagikan ke daerah sebesar 6.038 miliar rupiah. Dampak penerapan pajak rokok terhadap masing-masing pemerintah daerah propinsi secara rata-rata pada skenario dua disajikan dalam tabel 4.6, di bawah ini.

- a. Pendistribusian pajak rokok menggunakan proporsi jumlah penduduk

Tabel 4.7 menyajikan hasil simulasi pendistribusian pajak rokok pada skenario dua dengan menggunakan proporsi jumlah penduduk. Penerimaan pajak rokok terbesar akan diperoleh oleh Propinsi Jawa Barat sebesar 1.086 miliar rupiah dan terkecil diperoleh Propinsi Papua Barat sebesar 19,6 miliar rupiah. Secara rata-rata masing-masing pemerintah daerah propinsi memperoleh

penerimaan pajak rokok sebesar 183 miliar rupiah, namun hanya ada sembilan daerah yang menerima di atas rata-rata.

Tabel 4.6

Dampak Penerapan Pajak Rokok terhadap Pemerintah Propinsi pada Skenario 2

Dampak	Pendistribusian	
	Proporsi Jumlah Penduduk	Proporsi Konsumsi
Besaran Pajak Rokok 6.038 miliar rupiah		
Rata-rata Peningkatan Penerimaan Pajak Daerah	24,75%	24,12%
Rata-rata Peningkatan PAD	19,32%	19,12%
Rata-rata Peningkatan Kapfis Daerah	7,1%	7,04%
Rata-rata Peningkatan Total Pendapatan Daerah	6,65%	6,56%
Rata-rata Peningkatan Total Belanja Daerah	6,19%	6,06%

Penerapan pajak rokok akan meningkatkan penerimaan daerah propinsi dari pos pajak daerah secara rata-rata sebesar 24,75%, walaupun hanya 13 daerah yang mengalami kenaikan di atas rata-rata tersebut. Persentase kenaikan pajak daerah terbesar diperoleh Propinsi Nusa Tenggara Timur sebesar 87,75% dan persentase kenaikan terendah diperoleh Propinsi DKI Jakarta sebesar 2,54%.

Penerapan pajak rokok akan meningkatkan total PAD pemerintah propinsi secara rata-rata sebesar 19,32%, dimana terdapat 13 daerah yang mengalami persentase kenaikan di atas rata-rata. Persentase kenaikan total PAD terbesar akan diperoleh oleh Propinsi Nusa Tenggara Timur sebesar 53,57% dan terendah diperoleh Propinsi DKI Jakarta sebesar 2,14%.

Penerapan pajak rokok akan meningkatkan kapasitas fiskal pemerintah daerah propinsi secara rata-rata sebesar 7,1%, dimana terdapat 14 daerah mengalami kenaikan di atas rata-rata. Persentase kenaikan kapasitas fiskal tertinggi diperoleh Propinsi Jawa Timur sebesar 16,94% dan terendah diperoleh oleh DKI Jakarta sebesar 1,15%.

Tabel 4.7
Pendistribusian Skenario Dua Penerapan Pajak Rokok Menggunakan Proporsi Jumlah Penduduk

Propinsi	Pajak Rokok	Propinsi	% thd Pajak daerah	Propinsi	% thd PAD	Propinsi	% thd Kapfis	Propinsi	% thd Total Pendapatan	Propinsi	% thd Total Belanja
Papua Barat	19.6	DKI Jakarta	2.54%	DKI Jakarta	2.14%	DKI Jakarta	1.15%	Papua Barat	0.68%	Papua Barat	0.66%
Malut	25.1	Kaltim	6.75%	Kaltim	5.21%	Kaltim	1.75%	Papua	1.04%	Papua	1.07%
Gorontalo	25.7	Kepri	9.69%	Kepri	9.29%	Papua Barat	1.79%	DKI Jakarta	1.15%	DKI Jakarta	1.08%
Sulbar	27.3	Babel	12.25%	Bengkulu	10.43%	Papua	3.01%	Kaltim	1.65%	NAD	1.16%
Babel	29.5	Bali	12.36%	Kalsel	10.66%	Kepri	3.01%	NAD	1.68%	Kaltim	1.52%
Maluku	34.4	Kalsel	12.50%	Bali	10.89%	Kalteng	3.75%	Kepri	2.97%	Kepri	2.41%
Kepri	39.5	Kalteng	12.86%	Kalteng	10.98%	Babel	3.83%	Malut	3.48%	Babel	2.94%
Bengkulu	44.0	Riau	13.31%	Riau	11.04%	NAD	3.84%	Kalteng	3.61%	Kalteng	3.27%
Kalteng	55.1	DIY	17.33%	Babel	11.55%	Riau	3.85%	Babel	3.63%	Malut	3.32%
Papua	55.2	Jambi	17.43%	Sultra	11.77%	Malut	3.96%	Maluku	3.75%	Riau	3.52%
Sultra	55.7	Banten	17.49%	NAD	14.24%	Maluku	4.22%	Riau	3.85%	Maluku	3.69%
Sulut	58.2	Sumut	17.66%	DIY	15.23%	Bengkulu	4.62%	Bengkulu	4.37%	Sultra	3.95%
Sulteng	65.1	Bengkulu	18.13%	Jambi	15.38%	Sultra	4.86%	Sultra	4.40%	Sulbar	4.51%
Jambi	73.9	Sulsel	18.32%	Sulsel	15.83%	Gorontalo	5.32%	Sulbar	4.75%	Jambi	4.56%
Kaltim	82.8	Sumsel	18.33%	Papua	15.99%	Sulbar	5.66%	Gorontalo	4.81%	Gorontalo	4.81%
DIY	90.9	Sumbar	20.21%	Sumsel	16.19%	Kalsel	5.81%	Kalsel	5.55%	Bengkulu	5.13%
Kalsel	91.0	Sulut	21.12%	Sumut	16.34%	Jambi	6.05%	Sulut	5.66%	Sulut	5.20%
Bali	92.7	Jabar	22.47%	Banten	16.89%	Sulut	6.29%	Jambi	5.88%	Kalsel	5.59%
Kalbar	113.1	Papua	22.94%	Sumbar	17.23%	Bali	6.69%	Sulteng	6.12%	Bali	5.64%
NAD	113.4	NAD	23.77%	Sulut	18.80%	Sumsel	7.10%	Bali	6.58%	Sulteng	5.92%
NTB	115.6	Kalbar	26.81%	Jabar	20.99%	Sulteng	7.13%	Sumsel	7.08%	DIY	6.44%
NTT	119.9	Lampung	27.88%	Maluku	21.80%	DIY	7.69%	DIY	7.44%	Sumsel	6.90%
Sumbar	124.7	Jateng	29.00%	Kalbar	21.96%	Kalbar	8.18%	Kalbar	7.65%	Sumbar	7.30%
Riau	140.9	Sultra	29.58%	Jateng	23.64%	Sumbar	8.52%	Sumbar	8.18%	Kalbar	7.40%
Sumsel	189.7	Jatim	29.75%	Lampung	24.35%	Sulsel	9.52%	NTB	9.29%	Sulsel	9.01%
Lampung	194.6	Sulteng	32.20%	NTB	24.69%	NTB	9.70%	Sulsel	9.33%	NTB	9.28%
Sulsel	206.1	Papua Barat	32.68%	Jatim	25.01%	Sumut	10.83%	Sumut	10.58%	Sumut	9.51%
DKI Jakarta	238.4	NTB	33.04%	Sulteng	28.08%	Banten	11.80%	Banten	11.61%	Banten	10.90%
Banten	257.9	Gorontalo	35.61%	Papua Barat	30.20%	Lampung	12.08%	Lampung	11.79%	Lampung	11.44%
Sumut	343.8	Maluku	35.80%	Malut	31.12%	NTT	13.30%	NTT	12.56%	NTT	11.68%
Jateng	856.9	Malut	49.25%	Gorontalo	33.38%	Jabar	15.65%	Jabar	15.63%	Jabar	13.15%
Jatim	972.0	Sulbar	49.94%	Sulbar	42.59%	Jateng	16.45%	Jatim	16.33%	Jatim	15.39%
Jabar	1,086.3	NTT	87.75%	NTT	53.57%	Jatim	16.94%	Jateng	16.45%	Jateng	15.96%
Total	6,038.8	Rata-rata	24.75%	Rata-rata	19.32%	Rata-rata	7.10%	Rata-rata	6.65%	Rata-rata	6.19%

Penerapan pajak rokok akan meningkatkan total pendapatan pemerintah propinsi secara rata-rata sebesar 6,65%, dimana terdapat 13 daerah propinsi yang menikmati kenaikan di atas rata-rata. Persentase kenaikan total pendapatan terbesar diperoleh Propinsi Jawa Tengah sebesar 16,45% dan terendah diperoleh Propinsi Papua Barat sebesar 0,68%.

Penerapan pajak rokok akan meningkatkan total belanja pemerintah daerah propinsi secara rata-rata sebesar 6,2%, dimana terdapat 13 daerah yang akan menikmati persentase kenaikan total belanja di atas rata-rata. Persentase kenaikan terbesar diperoleh Propinsi Jawa Tengah sebesar 15,96% dan persentase kenaikan total belanja terendah diperoleh Propinsi Papua Barat sebesar 0,66%.

- b. Pendistribusian pajak rokok menggunakan proporsi jumlah konsumsi tembakau dan sirih

Hasil simulasi pendistribusian penerapan pajak rokok skenario 2 menggunakan proporsi jumlah konsumsi disajikan dalam tabel 4.8. Penerimaan pajak rokok terbesar akan diperoleh Propinsi Jawa Barat sebesar 1.172 miliar rupiah dan terkecil diperoleh Propinsi Sulawesi Barat sebesar 21,1 miliar rupiah.

Penerapan pajak rokok akan meningkatkan penerimaan pajak daerah pemerintah propinsi secara rata-rata mencapai 24%. Persentase kenaikan pajak daerah terbesar akan diperoleh oleh Propinsi Maluku Utara sebesar 60,4% dan terendah diperoleh Propinsi DKI Jakarta sebesar 3,3%

Penerapan pajak rokok akan meningkatkan total PAD pemerintah daerah propinsi secara rata-rata sebesar 19,12%. Persentase kenaikan PAD terbesar diperoleh Propinsi Maluku Utara sebesar 38,16% dan persentase kenaikan PAD terendah diperoleh Propinsi DKI Jakarta 2,78%.



Tabel 4.8
Pendistribusian Skenario Dua Penerapan Pajak Rokok Menggunakan Proporsi Konsumsi

Propinsi	Pajak Rokok	Propinsi	% thd Pajak daerah	Propinsi	% thd PAD	Propinsi	% thd Kapfis	Propinsi	% thd Total Pendapatan	Propinsi	% thd Total Belanja
Sulbar	21.1	DKI Jakarta	3.30%	DKI Jakarta	2.78%	DKI Jakarta	1.50%	Papua Barat	0.80%	Papua Barat	0.78%
Gorontalo	22.7	Bali	8.38%	Kaltim	7.38%	Papua Barat	2.10%	Papua	1.23%	Papua	1.27%
Papua Barat	23.0	Kaltim	9.56%	Bali	7.39%	Kaltim	2.48%	DKI Jakarta	1.50%	DKI Jakarta	1.40%
Maluku	25.5	DIY	12.56%	Sultra	9.17%	Maluku	3.13%	Kaltim	2.34%	NAD	1.71%
Malut	30.8	Kalsel	13.32%	DIY	11.04%	Papua	3.56%	NAD	2.48%	Kaltim	2.16%
Sultra	43.4	Sulsel	13.83%	Kalsel	11.36%	Sultra	3.79%	Maluku	2.78%	Maluku	2.73%
Sulut	50.5	Kepri	15.90%	Sulsel	11.96%	Sultra	4.39%	Sultra	3.43%	Sultra	3.08%
Bengkulu	50.6	Kalteng	16.59%	Bengkulu	12.00%	Bali	4.53%	Sulbar	3.68%	Sulbar	3.50%
Babel	50.8	Sulut	18.31%	Kalteng	14.15%	Gorontalo	4.69%	Gorontalo	4.24%	Bali	3.82%
Sulteng	60.4	NTB	19.90%	NTB	14.87%	Kalteng	4.84%	Malut	4.26%	Kepri	3.96%
Bali	62.9	Riau	20.32%	Kepri	15.25%	Malut	4.86%	Bali	4.46%	Malut	4.07%
Kepri	64.8	Jateng	20.78%	Maluku	16.16%	Kepri	4.95%	Kalteng	4.65%	Kalteng	4.21%
Papua	65.3	Bengkulu	20.87%	Sulut	16.29%	Bengkulu	5.32%	Kepri	4.87%	Gorontalo	4.24%
DIY	65.9	Babel	21.13%	Riau	16.86%	Sulut	5.45%	Sulut	4.90%	Sulut	4.50%
NTT	68.4	Sumsel	21.52%	Jateng	16.94%	DIY	5.58%	Bengkulu	5.03%	DIY	4.67%
NTB	69.6	Jambi	22.42%	Papua	18.92%	NAD	5.66%	DIY	5.40%	Babel	5.08%
Kalteng	71.1	Sumut	22.48%	Sumsel	19.02%	NTB	5.84%	NTB	5.59%	Riau	5.37%
Jambi	95.0	Banten	22.57%	Jambi	19.78%	Riau	5.87%	Sulteng	5.69%	Sulteng	5.50%
Kalsel	96.9	Sultra	23.05%	Babel	19.92%	Kalsel	6.19%	Riau	5.87%	NTB	5.59%
Kaltim	117.2	Jatim	23.71%	Jatim	19.93%	Babel	6.61%	Kalsel	5.92%	Jambi	5.86%
Kalbar	123.8	Jabar	24.23%	Sumut	20.80%	Sulteng	6.62%	Babel	6.26%	Bengkulu	5.90%
Sulsel	155.6	Sumbar	25.90%	NAD	21.00%	Sulsel	7.19%	Sulsel	7.04%	Kalsel	5.95%
Sumbar	159.8	Maluku	26.52%	Banten	21.80%	NTT	7.58%	NTT	7.16%	NTT	6.66%
NAD	167.2	Papua	27.14%	Sumbar	22.08%	Jambi	7.78%	Jambi	7.56%	Sulsel	6.80%
Lampung	198.2	Lampung	28.40%	Jabar	22.63%	Sumsel	8.34%	Sumsel	8.31%	Sumsel	8.10%
Riau	215.1	Kalbar	29.33%	Kalbar	24.03%	Kalbar	8.95%	Kalbar	8.37%	Kalbar	8.10%
Sumsel	222.8	Sulteng	29.90%	Lampung	24.81%	Sumbar	10.92%	Sumbar	10.49%	Sumbar	9.36%
DKI Jakarta	309.7	Gorontalo	31.40%	Sulteng	26.07%	Jateng	11.79%	Jateng	11.79%	Jateng	11.44%
Banten	332.7	NAD	35.05%	Gorontalo	29.43%	Lampung	12.31%	Lampung	12.01%	Lampung	11.66%
Sumut	437.7	Papua Barat	38.35%	NTT	30.55%	Jatim	13.50%	Jatim	13.02%	Sumut	12.10%
Jateng	614.0	Sulbar	38.74%	Sulbar	33.04%	Sumut	13.78%	Sumut	13.47%	Jatim	12.27%
Jatim	774.7	NTT	50.04%	Papua Barat	35.45%	Banten	15.23%	Banten	14.98%	Banten	14.06%
Jabar	1,171.6	Malut	60.40%	Malut	38.16%	Jabar	16.88%	Jabar	16.85%	Jabar	14.18%
Total	6,038.8	Rata-rata	24.12%	Rata-rata	19.12%	Rata-rata	7.04%	Rata-rata	6.56%	Rata-rata	6.06%

Penerapan pajak rokok akan meningkatkan kapasitas fiskal daerah propinsi secara rata-rata sebesar 7,04%. Persentase kenaikan kapasitas fiskal terbesar diperoleh Propinsi Jawa Barat sebesar 16,9% dan terendah diperoleh Propinsi DKI Jakarta sebesar 1,5%.

Penerapan pajak rokok akan meningkatkan total pendapatan daerah propinsi secara rata-rata sebesar 6,6%. Persentase kenaikan total pendapatan terbesar diperoleh Propinsi Jawa Barat sebesar 16,85% dan terendah diperoleh Propinsi Papua Barat 0,8%.

Penerapan pajak rokok akan meningkatkan total belanja daerah propinsi secara rata-rata sebesar 6%. Persentase kenaikan total belanja terbesar diperoleh Propinsi Jawa Barat sebesar 14,2% dan terendah Propinsi Papua Barat sebesar 0,78%.

3. Skenario Tiga

Penerapan pajak rokok pada skenario 3 akan memperoleh besaran pajak rokok yang dibagikan ke daerah sebesar 12.855 miliar rupiah. Dampak pengenaan pajak rokok terhadap masing-masing pemerintah daerah propinsi secara rata-rata pada skenario tiga disajikan dalam tabel 4.9 di bawah ini.

Tabel 4.9

Dampak Penerapan Pajak Rokok terhadap Pemerintah Propinsi pada Skenario 3

Dampak	Pendistribusian	
	Proporsi Jumlah Penduduk	Proporsi Konsumsi
Besaran Pajak Rokok 12.855 miliar rupiah		
Rata-rata Peningkatan Penerimaan Pajak Daerah	52,69%	51,34%
Rata-rata Peningkatan PAD	41,12%	40,71%
Rata-rata Peningkatan Kapfis Daerah	15,12%	14,98%
Rata-rata Peningkatan Total Pendapatan Daerah	14,16%	13,96%
Rata-rata Peningkatan Total Belanja Daerah	13,18%	12,91%

- a. Pendistribusian pajak rokok menggunakan proporsi jumlah penduduk

Tabel 4.10 menyajikan hasil simulasi pendistribusian pajak rokok pada skenario tiga dengan menggunakan proporsi jumlah penduduk. Penerimaan pajak rokok terbesar akan diperoleh oleh Propinsi Jawa Barat sebesar 2.313 miliar rupiah dan terkecil diperoleh Propinsi Papua Barat sebesar 41,7 miliar rupiah.

Penerapan pajak rokok akan meningkatkan penerimaan daerah propinsi dari pos pajak daerah secara rata-rata sebesar 52,69%. Persentase kenaikan pajak daerah terbesar diperoleh Propinsi Nusa Tenggara Timur sebesar 187% dan persentase kenaikan terendah diperoleh Propinsi DKI Jakarta sebesar 5,4%.

Penerapan pajak rokok akan meningkatkan total PAD pemerintah propinsi secara rata-rata sebesar 41,12%. Persentase kenaikan total PAD terbesar akan diperoleh Propinsi Nusa Tenggara Timur sebesar 114% dan terendah diperoleh Propinsi DKI Jakarta sebesar 4,56%.

Penerapan pajak rokok akan meningkatkan kapasitas fiskal pemerintah daerah propinsi secara rata-rata sebesar 15,1%. Persentase kenaikan kapasitas fiskal tertinggi diperoleh Propinsi Jawa Timur sebesar 36% dan terendah diperoleh oleh DKI Jakarta sebesar 2,45%.

Penerapan pajak rokok akan meningkatkan total pendapatan pemerintah propinsi secara rata-rata sebesar 14,16%. Persentase kenaikan total pendapatan terbesar diperoleh Propinsi Jawa Tengah sebesar 35% dan terendah diperoleh Propinsi Papua Barat sebesar 1,45%.

Penerapan pajak rokok akan meningkatkan total belanja pemerintah daerah propinsi secara rata-rata sebesar 13,18%. Persentase kenaikan terbesar diperoleh Propinsi Jawa Tengah sebesar 34% dan persentase kenaikan total belanja terendah diperoleh Propinsi Papua Barat sebesar 1,41%.

- b. Pendistribusian pajak rokok menggunakan proporsi jumlah konsumsi tembakau dan sirih

Hasil simulasi pendistribusian penerapan pajak rokok skenario 3 menggunakan proporsi jumlah konsumsi disajikan dalam tabel 4.11. Penerimaan pajak rokok terbesar akan diperoleh Propinsi Jawa Barat sebesar 2.494 miliar rupiah dan terkecil diperoleh Propinsi Sulawesi Barat sebesar 45 miliar rupiah.

Penerapan pajak rokok akan meningkatkan penerimaan pajak daerah pemerintah propinsi secara rata-rata mencapai 51,34%. Persentase kenaikan pajak daerah terbesar akan diperoleh Propinsi Maluku Utara sebesar 128,6% dan terendah diperoleh Propinsi DKI Jakarta sebesar 7%.

Penerapan pajak rokok akan meningkatkan total PAD pemerintah daerah propinsi secara rata-rata sebesar 40,7%. Persentase kenaikan PAD terbesar diperoleh Propinsi Maluku Utara sebesar 81,2% dan persentase kenaikan PAD terendah diperoleh Propinsi DKI Jakarta 5,9%.

Penerapan pajak rokok akan meningkatkan kapasitas fiskal daerah propinsi secara rata-rata sebesar 14,98%. Persentase kenaikan kapasitas fiskal terbesar diperoleh Propinsi Jawa Barat sebesar 35,94% dan terendah diperoleh Propinsi DKI Jakarta sebesar 3,19%.

Penerapan pajak rokok akan meningkatkan total pendapatan daerah propinsi secara rata-rata sebesar 13,96%. Persentase kenaikan total pendapatan terbesar diperoleh Propinsi Jawa Barat sebesar 35,87% dan terendah diperoleh Propinsi Papua Barat 1,65%.

Penerapan pajak rokok akan meningkatkan total belanja daerah propinsi secara rata-rata sebesar 12,91%. Persentase kenaikan total belanja terbesar diperoleh Propinsi Jawa Barat sebesar 30,2% dan terendah Propinsi Papua Barat sebesar 1,65%.

Tabel 4.10
Pendistribusian Skenario Tiga Pengenaan Pajak Rokok Menggunakan Proporsi Jumlah Penduduk

Propinsi	Pajak Rokok	Propinsi	% thd Pajak daerah	Propinsi	% thd PAD	Propinsi	% thd Kapfis	Propinsi	% thd Total Pendapatan	Propinsi	% thd Total Belanja
Papua Barat	41.7	DKI Jakarta	5.40%	DKI Jakarta	4.56%	DKI Jakarta	2.45%	Papua Barat	1.45%	Papua Barat	1.41%
Malut	53.4	Kaltim	14.38%	Kaltim	11.09%	Kaltim	3.73%	Papua	2.21%	Papua	2.29%
Gorontalo	54.7	Kepri	20.63%	Kepri	19.78%	Papua Barat	3.81%	DKI Jakarta	2.45%	DKI Jakarta	2.29%
Sulbar	58.0	Babel	26.08%	Bengkulu	22.21%	Papua	6.40%	Kaltim	3.52%	NAD	2.46%
Babel	62.8	Bali	26.31%	Kalsel	22.69%	Kepri	6.42%	NAD	3.58%	Kaltim	3.25%
Maluku	73.2	Kalsel	26.62%	Bali	23.18%	Kalteng	7.99%	Kepri	6.31%	Kepri	5.13%
Kepri	84.0	Kalteng	27.38%	Kalteng	23.37%	Babel	8.16%	Malut	7.40%	Babel	6.27%
Bengkulu	93.6	Riau	28.33%	Riau	23.50%	NAD	8.16%	Kalteng	7.68%	Kalteng	6.95%
Kalteng	117.4	DIY	36.89%	Babel	24.59%	Riau	8.19%	Babel	7.73%	Malut	7.07%
Papua	117.6	Jambi	37.11%	Sultra	25.07%	Malut	8.44%	Maluku	7.99%	Riau	7.49%
Sultra	118.6	Banten	37.24%	NAD	30.32%	Maluku	8.98%	Riau	8.19%	Maluku	7.86%
Sulut	123.9	Sumut	37.60%	DIY	32.42%	Bengkulu	9.84%	Bengkulu	9.30%	Sultra	8.40%
Sulteng	138.5	Bengkulu	38.60%	Jambi	32.75%	Sultra	10.35%	Sultra	9.37%	Sulbar	9.61%
Jambi	157.3	Sulsel	39.00%	Sulsel	33.71%	Gorontalo	11.32%	Sulbar	10.11%	Jambi	9.71%
Kaltim	176.2	Sumsel	39.02%	Papua	34.04%	Sulbar	12.04%	Gorontalo	10.24%	Gorontalo	10.24%
DIY	193.5	Sumbar	43.02%	Sumsel	34.47%	Kalsel	12.37%	Kalsel	11.82%	Bengkulu	10.92%
Kalsel	193.7	Sulut	44.96%	Sumut	34.79%	Jambi	12.87%	Sulut	12.05%	Sulut	11.06%
Bali	197.3	Jabar	47.83%	Banten	35.96%	Sulut	13.39%	Jambi	12.51%	Kalsel	11.90%
Kalbar	240.7	Papua	48.84%	Sumbar	36.68%	Bali	14.23%	Sulteng	13.04%	Bali	12.00%
NAD	241.3	NAD	50.59%	Sulut	40.01%	Sumsel	15.11%	Bali	14.00%	Sulteng	12.60%
NTB	246.1	Kalbar	57.07%	Jabar	44.67%	Sulteng	15.18%	Sumsel	15.06%	DIY	13.70%
NTT	255.3	Lampung	59.34%	Maluku	46.42%	DIY	16.37%	DIY	15.84%	Sumsel	14.68%
Sumbar	265.5	Jateng	61.74%	Kalbar	46.76%	Kalbar	17.41%	Kalbar	16.29%	Sumbar	15.55%
Riau	299.9	Sultra	62.98%	Jateng	50.33%	Sumbar	18.14%	Sumbar	17.42%	Kalbar	15.75%
Sumsel	403.9	Jatim	63.33%	Lampung	51.85%	Sulsel	20.27%	NTB	19.78%	Sulsel	19.17%
Lampung	414.2	Sulteng	68.55%	NTB	52.56%	NTB	20.65%	Sulsel	19.86%	NTB	19.75%
Sulsel	438.8	Papua Barat	69.56%	Jatim	53.23%	Sumut	23.05%	Sumut	22.53%	Sumut	20.24%
DKI Jakarta	507.5	NTB	70.34%	Sulteng	59.77%	Banten	25.12%	Banten	24.72%	Banten	23.20%
Banten	549.0	Gorontalo	75.81%	Papua Barat	64.29%	Lampung	25.72%	Lampung	25.10%	Lampung	24.36%
Sumut	732.0	Maluku	76.20%	Malut	66.24%	NTT	28.31%	NTT	26.75%	NTT	24.87%
Jateng	1,824.2	Malut	104.84%	Gorontalo	71.07%	Jabar	33.32%	Jabar	33.26%	Jabar	27.99%
Jatim	2,069.1	Sulbar	106.31%	Sulbar	90.67%	Jateng	35.02%	Jatim	34.77%	Jatim	32.77%
Jabar	2,312.5	NTT	186.79%	NTT	114.04%	Jatim	36.06%	Jateng	35.02%	Jateng	33.98%
Total	12,855.4	Rata-rata	52.69%	Rata-rata	41.12%	Rata-rata	15.12%	Rata-rata	14.16%	Rata-rata	13.18%

Tabel 4.11
Pendistribusian Skenario Tiga Pengeanaan Pajak Rokok Menggunakan Proporsi Konsumsi

Propinsi	Pajak Rokok	Propinsi	% thd Pajak daerah	Propinsi	% thd PAD	Propinsi	% thd Kappis	Propinsi	%thd Total Pendapatan	Propinsi	% thd Total Belanja
Sulbar	45.0	DKI Jakarta	7.02%	DKI Jakarta	5.92%	DKI Jakarta	3.19%	Papua Barat	1.70%	Papua Barat	1.65%
Gorontalo	48.2	Bali	17.84%	Kaltim	15.71%	Papua Barat	4.48%	Papua	2.61%	Papua	2.70%
Papua Barat	49.0	Kaltim	20.36%	Bali	15.72%	Kaltim	5.28%	DKI Jakarta	3.19%	DKI Jakarta	2.98%
Maluku	54.2	DIY	26.75%	Sultra	19.53%	Maluku	6.65%	Kaltim	4.98%	NAD	3.63%
Malut	65.5	Kalsel	28.36%	DIY	23.51%	Papua	7.57%	NAD	5.29%	Kaltim	4.60%
Sultra	92.4	Sulsel	29.45%	Kalsel	24.18%	Sultra	8.07%	Maluku	5.92%	Maluku	5.82%
Sulut	107.4	Kepri	33.86%	Sulsel	25.45%	Sulbar	9.34%	Sultra	7.30%	Sultra	6.55%
Bengkulu	107.8	Kalteng	35.31%	Bengkulu	25.55%	Bali	9.65%	Sulbar	7.84%	Sulbar	7.45%
Babel	108.2	Sulut	38.97%	Kalteng	30.13%	Gorontalo	9.98%	Gorontalo	9.02%	Bali	8.14%
Sulteng	128.7	NTB	42.36%	NTB	31.65%	Kalteng	10.30%	Malut	9.08%	Kepri	8.43%
Bali	133.8	Riau	43.26%	Kepri	32.46%	Malut	10.35%	Bali	9.49%	Malut	8.66%
Kepri	137.9	Jateng	44.24%	Maluku	34.40%	Kepri	10.53%	Kalteng	9.90%	Kalteng	8.96%
Papua	139.1	Bengkulu	44.43%	Sulut	34.68%	Bengkulu	11.33%	Kepri	10.37%	Gorontalo	9.02%
DIY	140.3	Babel	44.97%	Riau	35.88%	Sulut	11.60%	Sulut	10.44%	Sulut	9.59%
NTT	145.6	Sumsel	45.82%	Jateng	36.06%	DIY	11.87%	Bengkulu	10.70%	DIY	9.94%
NTB	148.2	Jambi	47.72%	Papua	40.27%	NAD	12.04%	DIY	11.48%	Babel	10.80%
Kalteng	151.3	Sumut	47.87%	Sumsel	40.48%	NTB	12.43%	NTB	11.91%	Riau	11.43%
Jambi	202.2	Banten	48.05%	Jambi	42.10%	Riau	12.50%	Sulteng	12.11%	Sulteng	11.70%
Kalsel	206.3	Sultra	49.07%	Babel	42.41%	Kalsel	13.17%	Riau	12.50%	NTB	11.89%
Kaltim	249.6	Jatim	50.48%	Jatim	42.43%	Babel	14.07%	Kalsel	12.59%	Jambi	12.48%
Kalbar	263.4	Jabar	51.58%	Sumut	44.28%	Sulteng	14.10%	Babel	13.33%	Bengkulu	12.57%
Sulsel	331.3	Sumbar	55.13%	NAD	44.71%	Sulsel	15.31%	Sulsel	15.00%	Kalsel	12.67%
Sumbar	340.2	Maluku	56.47%	Banten	46.40%	NTT	16.14%	NTT	15.25%	NTT	14.18%
NAD	355.9	Papua	57.77%	Sumbar	47.01%	Jambi	16.55%	Jambi	16.09%	Sulsel	14.48%
Lampung	421.9	Lampung	60.45%	Jabar	48.18%	Sumsel	17.75%	Sumsel	17.69%	Sumsel	17.24%
Riau	458.0	Kalbar	62.45%	Kalbar	51.17%	Kalbar	19.06%	Kalbar	17.82%	Kalbar	17.24%
Sumsel	474.3	Sulteng	63.66%	Lampung	52.81%	Sumbar	23.25%	Sumbar	22.32%	Sumbar	19.92%
DKI Jakarta	659.4	Gorontalo	66.84%	Sulteng	55.51%	Jateng	25.10%	Jateng	25.10%	Jateng	24.35%
Banten	708.3	NAD	74.61%	Gorontalo	62.65%	Lampung	26.20%	Lampung	25.57%	Lampung	24.82%
Sumut	931.7	Papua Barat	81.65%	NTT	65.03%	Jatim	28.74%	Jatim	27.72%	Sumut	25.77%
Jateng	1,307.1	Sulbar	82.46%	Sulbar	70.33%	Sumut	29.34%	Sumut	28.68%	Jatim	26.12%
Jatim	1,649.2	NTT	106.52%	Papua Barat	75.46%	Banten	32.41%	Banten	31.89%	Banten	29.93%
Jabar	2,494.0	Malut	128.57%	Malut	81.23%	Jabar	35.94%	Jabar	35.87%	Jabar	30.18%
Total	12,855.4	Rata-rata	51.34%	Rata-rata	40.71%	Rata-rata	14.98%	Rata-rata	13.96%	Rata-rata	12.91%

IV.1.3. Dampak Penerapan Pajak Rokok terhadap Ketimpangan Kapasitas Fiskal Pemerintah Daerah Propinsi

Ketimpangan fiskal dihitung dengan menggunakan koefisien variasi dan indeks wiliamson. Sebagai *base line* digunakan koefisien variasi dan indeks wiliamson dari kapasitas fiskal per kapita ((PAD+DBH+DAU)/jumlah penduduk) daerah propinsi sebelum mendapatkan pajak rokok. Selanjutnya dihitung koefisien variasi dan indeks wiliamson dari kapasitas fiskal yang telah mendapatkan penerimaan pajak rokok dari setiap skenario dan metode pendistribusian. Hasil simulasi penghitungan ketimpangan fiskal adalah sebagaimana disajikan dalam tabel 4.12.

Tabel 4.12

Hasil Perhitungan Simulasi Dampak Ketimpangan Fiskal

Indikator	Koefisien Variasi	Indeks Wiliamson	Dampak
Baseline	0.79970	0.98026	Angka ketimpangan fiskal sebelum ada pajak rokok
Skenario 1			
Proporsi Penduduk	0.76632	0.97981	Ketimpangan fiskal menurun
Proporsi Konsumsi	0.76959	0.97987	Ketimpangan fiskal menurun lebih rendah daripada proporsi penduduk
Skenario 2			
Proporsi Penduduk	0.76374	0.97977	Ketimpangan fiskal menurun
Proporsi Konsumsi	0.76728	0.97984	Ketimpangan fiskal menurun lebih rendah daripada proporsi penduduk
Skenario 3			
Proporsi Penduduk	0.72685	0.97927	Ketimpangan fiskal menurun
Proporsi Konsumsi	0.73446	0.97942	Ketimpangan fiskal menurun lebih rendah daripada proporsi penduduk

Semakin besar koefisien variasi dan indeks wiliamson menunjukkan kondisi ketimpangan fiskal yang semakin besar. Dari hasil simulasi ketimpangan fiskal di atas terlihat bahwa penerapan kebijakan pajak rokok

memberikan **dampak mengurangi ketimpangan kapasitas fiskal** pemerintah daerah propinsi. Hal ini terlihat dari semakin kecilnya koefisien variasi dan indeks wiliamson dari kapasitas fiskal yang telah ditambahkan dengan pajak rokok (nilai *baseline* > nilai setelah penerapan pajak rokok). Koefisien variasi sebelum penerapan pajak rokok sebesar 0,7990 dan setelah diterapkannya pajak rokok koefisien variasi menjadi antara 0,76632 dan 0,72685. Begitu pula dengan indeks wiliamson, sebelum penerapan pajak rokok, indeks wiliamson sebesar 0,98026 dan setelah penerapan pajak rokok, indeks wiliamson menjadi antara 0,97981 dan 0,97927.

Semakin besar jumlah pajak rokok yang akan didistribusikan ke daerah akan memberikan dampak pemerataan yang lebih besar. Hal ini terlihat dari semakin kecilnya nilai koefisien variasi dan indeks wiliamson pada skenario dua dibandingkan dengan skenario satu dan pada skenario tiga dibandingkan dengan skenario satu dan dua.

Metode pendistribusian pajak rokok juga berpengaruh terhadap ketimpangan fiskal. Metode pendistribusian pajak rokok dengan proporsi jumlah penduduk akan memberikan pemerataan fiskal yang lebih baik dari pada metode pendistribusian menggunakan proporsi konsumsi tembakau dan sirih. Hal ini terlihat dari lebih kecilnya nilai koefisien variasi dan indeks wiliamson setiap skenario untuk pendistribusian dengan metode proporsi jumlah penduduk dibandingkan dengan pendistribusian menggunakan metode proporsi jumlah konsumsi tembakau dan sirih.

IV.1.4. Dampak Penerapan Pajak Rokok terhadap Perekonomian

Dampak penerapan pajak rokok terhadap perekonomian diawali dengan meningkatnya beban konsumen rokok dalam melakukan konsumsi rokok, yang mengakibatkan konsumen mengurangi konsumsinya. Pengurangan konsumsi tersebut dipetakan melalui menurunnya produksi rokok yaitu sebesar 1,63% untuk skenario dua dan 4% untuk skenario tiga, sebagaimana telah diungkapkan dalam tabel 4.1. Menurunnya tingkat produksi rokok inilah yang menjadi pemicu terjadinya penurunan output, kesempatan kerja, dan pendapatan masyarakat. Di sisi lain, karena

permintaan rokok yang inelastis, penerimaan pemerintah secara total justru mengalami kenaikan akibat adanya tambahan pajak rokok walaupun produksi rokok menurun. Tambahan penerimaan Pemerintah dari pajak rokok yang sebagiannya telah diarmaking dimaksud justru dapat memicu peningkatan output, kesempatan kerja, dan pendapatan masyarakat.

Kedua *shock* tersebut akan coba kita lihat dampaknya terhadap perekonomian dengan menggunakan analisis I-O. *Shock* akan dilakukan dalam dua model, yaitu *shock* model A yang hanya akan memperhitungkan penurunan produksi industri rokok, dan *shock* model B yang akan memperhitungkan tambahan pengeluaran pemerintah akibat penerimaan pajak rokok selain penurunan produksi rokok. Hasil dari pengolahan dimaksud adalah sebagaimana disajikan dalam tabel 4.13 di bawah ini.

Tabel 4.13

Dampak Penerapan Pajak Rokok terhadap Output, Pendapatan, dan Tenaga Kerja

Skenario 1	HJE	Dampak Netto		
		Output	Pendapatan	Tenaga Kerja
Model A	Tetap	Tetap	Tetap	Tetap
Model B		Naik 134 miliar rupiah (naik 0,002%)	turun 271 miliar rupiah (turun 0,03%)	turun 1,2 ribu orang (turun 0,001%)

Skenario 2	HJE	Dampak Netto		
		Output	Pendapatan	Tenaga Kerja
Model A	Naik 4%	Turun 1,48 triliun rupiah (turun 0,03%)	Turun 143,9 miliar rupiah (turun 0,02%)	Turun 21,3 ribu orang (turun 0,02%)
Model B		Naik 5,9 triliun rupiah (naik 0,1%)	Naik 2,4 triliun rupiah (naik 0,27%)	Naik 117,5 ribu orang (naik 0,12%)

Skenario 3	HJE	Dampak Netto		
		Output	Pendapatan	Tenaga Kerja
Model A	Naik 10%	Turun 3,63 triliun rupiah (turun 0,06%)	Turun 353,2 miliar rupiah (turun 0,04%)	Turun 52,3 ribu orang (turun 0,05%)
Model B		Naik 13,7 triliun rupiah (naik 0,24%)	Naik 5,5 triliun rupiah (naik 0,63%)	Naik 273,8 ribu orang (naik 0,3%)

Penerapan pajak rokok menggunakan skenario satu tidak akan berdampak terhadap produksi rokok sehingga dampak penurunan produksi rokok (model A) tidak ada. Selanjutnya apabila diperhitungkan earmaking pengeluaran pemerintah (model B), akan terjadi peningkatan output sebesar 134 miliar, penurunan pendapatan masyarakat sebesar 271 miliar rupiah, dan penurunan kesempatan kerja sampai dengan 1,2 ribu orang.

Penerapan pajak rokok sebesar 10% dari CHT (skenario 2) akan menyebabkan penurunan konsumsi rokok sampai dengan 1,63% (model A) yang mengakibatkan penurunan output sebesar 1,48 triliun, penurunan pendapatan masyarakat sebesar 143,9 miliar rupiah, dan penurunan kesempatan kerja sampai dengan 21,3 ribu orang. Selanjutnya apabila diperhitungkan tambahan pengeluaran pemerintah (model B) yang terjadi adalah peningkatan output sebesar 5,9 triliun, peningkatan pendapatan masyarakat sebesar 2,4 triliun, dan penambahan kesempatan kerja sebanyak 117,5 ribu orang.

Penerapan pajak rokok sebesar 10% dari HJE (skenario 3) akan menyebabkan penurunan konsumsi rokok sampai dengan 4% (model A) yang mengakibatkan penurunan output sebesar 3,63 triliun, penurunan pendapatan masyarakat sebesar 353,2 miliar rupiah, dan penurunan kesempatan kerja sampai dengan 52,3 ribu orang. Selanjutnya apabila diperhitungkan tambahan pengeluaran pemerintah (model B) yang terjadi adalah peningkatan output sebesar 13,7 triliun, peningkatan pendapatan masyarakat sebesar 5,5 triliun, dan penambahan kesempatan kerja sebanyak 273,8 ribu orang.

Apabila kita melihat sektor-sektor yang terkena dampak dari kebijakan pajak rokok, dapat kiranya dipaparkan sebagai berikut:

1. Dampak penurunan produksi industri rokok (model A) akan dirasakan oleh semua sektor. Lima sektor yang mengalami penurunan output paling besar adalah industri rokok, industri kertas, lembaga keuangan, perdagangan, dan cengkeh. Sedangkan dari sisi tenaga kerja, lima sektor yang akan mengalami penurunan kebutuhan tenaga kerja paling

besar adalah sektor tembakau, cengkeh, industri rokok, perdagangan, dan jasa lainnya.

2. Namun apabila peningkatan pengeluaran pemerintah dari pajak rokok turut diperhitungkan selain memperhitungkan penurunan produksi rokok (model B), maka seluruh sektor akan mengalami peningkatan output dan kebutuhan tenaga kerja, kecuali lima sektor, yaitu industri rokok, cengkeh, tembakau, barang/jasa lainnya, dan industri pupuk dan pestisida.

IV.2. Analisis Ketentuan Pajak Daerah atas Rokok

Berbagai teks literatur telah memberikan panduan dalam menilai ketentuan pajak daerah yang baik, sebagaimana telah dikutip dalam bab 2. Pada intinya pajak daerah yang baik dapat ditinjau dari enam aspek, yaitu (1) hasil/yield-nya; (2) distorsi yang ditimbulkan terhadap perekonomian; (3) prinsip keadilan; (4) kemampuan administrasi; (5) politis; dan (6) kesesuaian sebagai pajak daerah. Berikut akan dilakukan penilaian/analisis terhadap ketentuan tentang pajak rokok ditinjau dari keenam aspek tersebut.

IV.2.1. Hasil Penerimaan Pajak Rokok

1. Hasil penerimaan pajak rokok relatif cukup besar dan signifikan terhadap belanja fungsi kesehatan pemerintah daerah.

Dalam rangka mendapatkan gambaran seberapa besar peranan penerimaan pajak rokok, kami melakukan simulasi sederhana apabila pajak rokok telah diaplikasikan dalam tahun-tahun belakangan ini. Dalam simulasi ini dibandingkan besaran penerimaan pajak rokok terhadap PAD, total penerimaan APBD, dan belanja fungsi kesehatan pemerintah daerah yang ideal. Simulasi tersebut adalah sebagaimana disajikan dalam tabel 4.14 di bawah ini.

Dari simulasi dalam tabel 4.14 terlihat bahwa penerimaan pajak rokok dapat memberikan tambahan penerimaan kepada pemerintah daerah propinsi dari pos pajak daerah sebesar 4,24 sampai dengan 5,59 triliun rupiah atau sebesar 13%-18% dari PAD atau sebesar

5,7%-7,6% dari total penerimaan APBD pemerintah daerah propinsi dalam periode tahun 2007-2009.

Pajak rokok juga akan dinikmati oleh pemerintah daerah kabupaten/kota karena 70% dari pajak rokok harus dibagikan lagi dari pemerintah daerah propinsi kepada pemerintah daerah kabupaten/kota. Bagi hasil pajak rokok dari propinsi dapat memberikan tambahan penerimaan kepada pemerintah kabupaten/kota dari pos lain-lain pendapatan daerah yang sah sebesar 3 sampai dengan 3,9 triliun rupiah atau sebesar 15%-19% dari total lain-lain pendapatan daerah yang sah atau sebesar 1,33% dari total pendapatan seluruh pemerintah daerah kabupaten/kota dalam periode tahun 2007-2009.

Tabel 4.14
Simulasi Penerapan Pajak Rokok Periode 2007-2009

	Satuan	2007	2008	2009
Penerimaan Pajak rokok (0,1*CHT)	(triliun rupiah)	4.24	4.99	5.59
% thd PAD Seluruh Propinsi	(%)	18.07	13.47	13.74
% thd Total Penerimaan Seluruh Propinsi	(%)	7.62	5.89	5.82
% thd Belanja Kesehatan Ideal Seluruh Daerah	(%)	13.60	12.79	13.01
Besaran Bagi Hasil Pajak Rokok	(triliun rupiah)	3.0	3.5	3.9
% thd Penerimaan Lain-lain Pendapatan yg Sah	(%)	19.33	18.44	15.93
% thd Total Penerimaan APBD Kab/Kota	(%)	1.32	1.33	1.37

Besaran penerimaan pajak rokok juga relatif signifikan terhadap besaran belanja fungsi kesehatan yang merupakan salah satu tujuan earmaking dari pajak rokok. Besaran pajak rokok terhadap belanja fungsi kesehatan yang ideal bagi seluruh pemerintah daerah, mencapai 12,7%-13,6% dari total belanja kesehatan ideal, yang artinya relatif sedikit lebih besar daripada kontribusi dana DAK kesehatan yang dialokasikan oleh Pemerintah dalam APBN pada periode tahun 2007-2009.

Pajak rokok baru akan dilaksanakan pada tahun 2014, dimana pada saat itu prioritas IHT lebih diarahkan kepada penerimaan negara

dan kesehatan masyarakat ketimbang tenaga kerja. Sehingga dapat diperkirakan bahwa penerimaan dari CHT (basis pajak rokok) akan jauh lebih besar dari sekarang, yang artinya besaran potensi nilai penerimaan pajak rokok yang diterima oleh pemerintah daerah propinsi juga akan jauh lebih besar daripada simulasi dalam tabel 4.1.

2. Hasil penerimaan pajak rokok bersifat stabil dan dapat diramalkan.

Penerimaan pajak rokok bersifat stabil dan dapat diramalkan dengan baik. Hal ini dapat terlihat dari dua hal, yaitu : (1) tren penerimaan CHT (basis pajak rokok) yang tidak berfluktuasi dan terus meningkat sejak tahun 1998 walaupun produksi rokok cenderung berfluktuasi, sebagaimana digambarkan dalam grafik 3.5; dan (2) keberhasilan Pemerintah dalam mengumpulkan penerimaan cukai hasil tembakau (basis pajak rokok) dalam sembilan tahun terakhir mencapai rata-rata 102% dari target penerimaan CHT yang ditetapkan dalam APBN atau APBN-P, sebagaimana diperlihatkan dalam tabel 3.6.

3. Hasil penerimaan pajak rokok berkembang mengikuti perkembangan variabel-variabel ekonomi makro.

Setidaknya terdapat tiga variabel ekonomi makro yang biasa digunakan untuk menilai instrumen pajak yang baik, yaitu PDB, jumlah penduduk, dan inflasi. PDB menyiratkan tingkat kesejahteraan masyarakat, sehingga semakin besar PDB maka semakin besar pula kebutuhan masyarakat akan barang/jasa publik. Jumlah penduduk juga menyiratkan kebutuhan akan barang/jasa publik, dimana semakin besar jumlah penduduk maka kebutuhan akan barang dan jasa publik akan makin meningkat. Sedangkan inflasi menyiratkan perubahan harga satuan penyediaan barang/jasa publik, dimana dengan adanya inflasi maka harga satuan penyediaan barang/jasa publik menjadi lebih mahal.

Hasil pajak daerah yang baik harus berkembang searah dengan pergerakan ketiga variabel ekonomi makro tersebut. Dari grafik 3.6 sampai dengan grafik 3.8 terlihat bahwa CHT (basis pajak rokok) berkembang searah dengan perkembangan variabel PDB dan jumlah

penduduk. Sedangkan terhadap inflasi tampaknya penerimaan CHT akan tidak terlalu terpengaruh, dimana inflasi turun atau naik, penerimaan CHT tetap saja meningkat setiap tahun.

4. Hasil penerimaan pajak rokok lebih besar daripada biaya pemungutannya.

Merujuk pada ketentuan dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang PDRD, pajak rokok dipungut oleh DJBC kemudian disetorkan ke rekening kas pemerintah daerah propinsi menurut proporsi jumlah penduduk (lihat gambar 3.1). Dari sini belum terlihat adanya biaya pemungutan yang harus dikeluarkan maupun usaha yang perlu dilakukan oleh pemerintah daerah propinsi dalam mendapatkan penerimaan pajak rokok. Sehingga otomatis penerimaan pajak rokok yang diterima oleh pemerintah daerah propinsi, diperoleh dengan tanpa mengeluarkan biaya ataupun usaha sedikitpun alias gratis.

IV.2.2. Distorsi Pajak Rokok terhadap Perekonomian

Segala bentuk campur tangan Pemerintah ke dalam perekonomian tentu saja akan mengakibatkan distorsi terhadap perekonomian. Salah satu bentuk campur tangan pemerintah adalah pajak, termasuk pajak rokok yang merupakan jenis pajak tidak langsung. Pajak rokok sebagai jenis pajak tidak langsung, beban pajaknya dapat digeser sampai kepada konsumen akhir. Pada intinya pajak rokok merupakan tambahan pungutan atas CHT yang dihitung dengan nilai rupiah per batang rokok (pajak per unit). Oleh karena itu secara umum dampak dari pajak rokok terhadap perekonomian adalah sebagaimana digambarkan dalam gambar 2.1, yaitu harga rokok naik, konsumsi rokok turun, pemerintah mendapat tambahan penerimaan, dan terjadi *deadweight loss* di pasar rokok.

Pajak daerah yang baik, tidak memberikan distorsi yang berlebihan terhadap perekonomian. Distorsi yang berlebihan dimaksud adalah (1) menyebabkan disinsentif terhadap kreativitas masyarakat yang positif dan disinsentif terhadap produktifitas masyarakat; dan (2)

menyebabkan hambatan terhadap mobilitas penduduk dan lalu lintas barang dan jasa antar daerah. Analisis kami terhadap ketentuan pajak rokok dan distorsi yang dihasilkannya terhadap perekonomian adalah sebagai berikut:

1. Pajak rokok tidak menyebabkan disinsentif yang berlebihan terhadap kreativitas masyarakat dan produktifitas perekonomian.

Tidak ada yang tidak mengakui bahwa rokok berdampak buruk bagi kesehatan manusia, walaupun itu seorang perokok ataupun pengusaha rokok. Rokok menyebabkan kerugian bukan hanya kepada perokok, tapi juga terhadap masyarakat di sekitar perokok (perokok pasif). Berbagai literatur juga mengungkapkan bahwa salah satu langkah yang efektif dan efisien dalam meredam dampak buruk rokok adalah dengan mengenakan pajak yang besar atas konsumsi rokok.

Teh-wei Hu dkk (2008) memaparkan data bahwa di Indonesia harga riil rokok pada tahun 2006 lebih rendah 24,2% daripada tingkat harga riil rokok tahun 1996. Hal ini juga bisa kita rasakan sendiri, dimana harga sebungkus rokok saat ini tidak lebih mahal daripada harga sekilogram telur ayam. Sehingga merokok di Indonesia masih sangat murah dan sangat terbuka peluang untuk menambah pungutan terhadap konsumsi rokok. Permintaan terhadap rokok sendiri cenderung bersifat inelastis sehingga pengenaan pajak rokok/tambahan pungutan untuk mengkonsumsi rokok tidak akan menurunkan penerimaan negara. Bahkan penelitian Lembaga Demografi UI (2008) mengungkapkan bahwa kenaikan CHT selain dapat meningkatkan penerimaan negara juga dapat mengurangi angka kematian akibat konsumsi rokok, meningkatkan produktifitas, dan menciptakan lapangan pekerjaan bagi lebih banyak orang.

Berdasarkan perhitungan dampak perekonomian pada bagian sebelumnya, dampak negatif dari penerapan pajak rokok hanya akan dirasakan oleh 5 sektor dalam perekonomian, yaitu industri rokok, cengkeh, tembakau, jasa-jasa lainnya, dan industri pupuk dan pestisida. Sementara itu dengan memperhitungkan tambahan pengeluaran

pemerintah dari pajak rokok, sektor-sektor lainnya justru bertumbuh dan membutuhkan lebih banyak tenaga kerja (lihat tabel 4.13).

Hal ini senada juga diungkapkan dalam penelitian Lembaga Demografi UI, 2008 yang mengungkapkan bahwa peningkatan CHT hanya akan berdampak negatif terhadap enam sektor. Selanjutnya dengan asumsi perubahan pola konsumsi dari masyarakat dari mengkonsumsi rokok kepada konsumsi barang lain, justru akan menyebabkan 60 sektor ekonomi lainnya bergerak lebih kencang dan membutuhkan lebih banyak tenaga kerja.

Dari pembahasan di atas, kita dapat mengetahui bahwa penerapan pajak rokok bukannya menjadi disinsentif terhadap kreatifitas dan produktifitas masyarakat melainkan justru akan dapat mendorong kreatifitas dan produktifitas masyarakat. Bahkan karena sebagian penerimaan pajak rokok harus di-earmaking untuk belanja fungsi kesehatan pemerintah daerah, maka dengan penerapan pajak rokok akan terbuka peluang/kesempatan yang makin besar dalam meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat daripada sebelum adanya pajak rokok.

2. Pajak rokok tidak menyebabkan hambatan terhadap mobilitas penduduk dan lalu lintas barang.

Ketentuan mengenai pajak rokok yang diatur dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang PDRD mengatur bahwa pengenaan pajak rokok dilakukan di level pabrik dan dipungut bersamaan dengan pemungutan CHT oleh DJBC. Mekanisme pemungutan tersebut relatif tidak akan mempengaruhi tata niaga rokok yang saat ini berlaku, sehingga alur perjalanan rokok ke masyarakat akan tetap seperti gambar 3.2. Dan masyarakat tidak akan merasakan adanya hambatan terhadap mobiltas penduduk maupun mobilitas barang dan jasa termasuk rokok sekalipun, akibat kebijakan ini.

IV.2.3. Pajak Rokok dan Prinsip Keadilan

Prinsip keadilan dalam perpajakan mengacu pada pemikiran bahwa pengeluaran beban pemerintah harus dipikul oleh semua golongan dalam masyarakat sesuai dengan kekayaan dan kesanggupan masing-masing golongan. Dalam menilai suatu jenis pajak sebagai pajak yang baik dari sisi prinsip keadilan dapat didekati dari berbagai dimensi keadilan, salah satunya adalah prinsip berkeadilan secara vertikal. Yang dimaksud dengan berkeadilan secara vertikal adalah orang yang lebih mampu membayar pajak lebih banyak dan orang yang mendapat benefit lebih besar membayar pajak lebih besar atau pajak bersifat progresif.

Konsumsi rokok jelas membahayakan manusia baik bagi perokok aktif maupun perokok pasif. Sehingga atas konsumsi rokok dirasa perlu dan wajar diberikan disinsentif. Salah satu bentuk disinsentif atas konsumsi rokok yang efektif dan efisien adalah melalui pengenaan pajak dosa yang di Indonesia kita kenal dengan CHT. Tujuan pengenaan CHT sebagaimana dinyatakan dalam pasal 2 UU Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai sudah memuat maksud yang mulia dari jenis pajak ini, yang salah satunya adalah untuk menambah beban konsumsi produk-produk hasil tembakau untuk keadilan dan keseimbangan.

Pajak rokok adalah sama dengan pungutan tambahan atas konsumsi rokok yang selama ini sudah dikenai dengan CHT atau dengan kata lain sama dengan kenaikan CHT. Penerapan pajak rokok akan menaikkan harga rokok dan mengurangi konsumsi rokok sebanyak elastisitas permintaan rokok. Elastisitas permintaan rokok berbeda-beda menurut kemampuan masyarakat. Banyak penelitian mengungkapkan bahwa masyarakat dengan penghasilan rendah lebih sensitif terhadap perubahan harga rokok (diantaranya Gruger J dan Koszegi B, 2008 dan Huddk, 2008). Sehingga pengenaan pungutan tambahan atas konsumsi rokok justru akan membuat kelompok masyarakat berpenghasilan rendah mengurangi konsumsi rokok lebih banyak daripada kelompok masyarakat yang berpenghasilan lebih tinggi, sehingga otomatis mereka akan terkena

pajak lebih sedikit, yang berarti pula bahwa pajak rokok bersifat progresif dan memenuhi prinsip berkeadilan secara vertikal.

IV.2.4. Pengadministrasian Pajak Rokok

Pajak daerah yang baik, sistem pengadministrasiannya sejalan dengan kemampuan administrasi pemerintah daerah. Dalam prakteknya terdapat jenis-jenis pungutan pajak daerah yang karena satu dan lain hal, pengadministrasiannya menjadi sulit untuk dilakukan oleh pemerintah daerah, seperti pajak bahan bakar dan pajak penerangan jalan. Sehingga dalam pelaksanaan kedua jenis pajak tersebut dilakukan penyederhanaan sistem administrasi pemungutannya.

Memperhatikan tata niaga rokok saat ini yang masih sangat *mobile* dan terbatasnya akses pemerintah daerah propinsi terhadap data konsumsi rokok masyarakat, menyebabkan pajak rokok dapat diklasifikasikan sebagai jenis pajak daerah yang pengadministrasiannya akan sulit bila diserahkan langsung kepada pemerintah daerah. Hal ini sudah terdeteksi dalam rapat-rapat pembahasan pembentukan jenis pajak ini, sehingga diputuskanlah pengadministrasian pajak rokok dilakukan oleh Pemerintah Pusat c.q. Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, dengan metode pendistribusian menyerupai pembagian dana bagi hasil menggunakan proporsi jumlah penduduk (lihat Gambar 3.1).

Sistem pengadministrasian dengan cara seperti ini tentu saja sangat membuat nyaman pemerintah daerah propinsi namun memberatkan Pemerintah Pusat. Berdasarkan simulasi dampak penerapan pajak rokok pada bagian sebelumnya diperoleh gambaran bahwa pendapatan fiskal nasional (APBN) dari CHT akan menurun, sementara fiskal daerah (APBD) akan mengalami peningkatan pendapatan tanpa harus mengeluarkan usaha sedikitpun.

Sepintas lalu hal ini sangat menguntungkan bagi pemerintah daerah, namun sebenarnya tidaklah demikian. Pola pengadministrasian pajak seperti ini justru akan mengurangi kemandirian fiskal daerah. Lama-

kelamaan pemerintah daerah akan semakin bergantung pada usaha pihak lain dalam mendapatkan pendapatannya. Bahkan dalam jangka panjang hal ini dapat menjadi disinsentif kepada daerah dalam menciptakan tindakan ekstensifikasi dan intensifikasi sumber-sumber penerimaannya. Disamping itu kebergantungan pemerintah daerah terhadap pihak lain dapat menyebabkan pemerintah daerah tidak terdorong untuk mengalokasikan anggaran secara efisien dan masyarakat setempat tidak terdorong untuk mengontrol anggaran daerah karena merasa tidak dibebani dengan pajak.

Dalam jangka pendek hal ini tidak dapat dicegah karena memang masih merupakan pilihan yang paling optimal. Yang perlu dipikirkan dalam jangka pendek adalah menjaga “*fairness*” penerapan pajak rokok terhadap Pemerintah Pusat yang mengalami penurunan porsi penerimaan CHT. Langkah yang dapat dipertimbangkan untuk diambil adalah memperhitungkan besaran penurunan penerimaan APBN dari CHT ke dalam perhitungan pendapatan dalam negeri (PDN) netto yang akan digunakan sebagai besaran pagu DAU.

Dalam jangka panjang perlu dipikirkan upaya mengkedaerahkan sistem pengadministrasian jenis-jenis pajak daerah dimaksud. Khusus untuk pajak rokok, upaya awal yang dapat dilakukan adalah dengan mengubah tata niaga rokok yang sangat *mobile* menjadi *immobile*. Hal ini dapat dilakukan oleh pemerintah daerah propinsi dengan membentuk izin khusus di level propinsi terhadap pengusaha yang akan bergerak dibidang pendistribusian rokok. Upaya selanjutnya adalah memperkuat basis data konsumsi rokok di level propinsi. Hal ini dapat dilakukan oleh pemerintah daerah propinsi dengan bekerja sama dengan BPS daerah setempat.

IV.2.5. Ketentuan Pajak Rokok dan Kesepakatan Politis

Pajak daerah yang baik harus dapat diterima secara politis, yaitu terbangun kesepakatan antara Pemerintah sebagai pihak pemungut dengan masyarakat sebagai pihak yang dikenakan pungutan atas suatu pajak. Untuk mencapai kesepakatan politis diperlukan kejelasan mengenai objek pajak, subjek pajak, dan mekanisme pembayaran serta pengadministrasian

perpajakan. Khusus untuk pajak rokok, sejak dalam masa pembahasannya sudah banyak menuai pro dan kontra yang dilontarkan oleh berbagai elemen masyarakat mengenai keberadaan pungutan baru ini.

Apabila kita mencermati ketentuan pajak rokok dalam UU Nomor 28 Tahun 2009, kita akan langsung mendapatkan kejanggalan-kejanggalan. Beberapa kejanggalan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pajak rokok didefinisikan sebagai ”pungutan atas cukai rokok yang dipungut oleh Pemerintah”. Sementara Pemerintah tidak pernah mengenal istilah cukai rokok, yang ada hanyalah istilah “cukai hasil tembakau”.
2. Apabila kita mengacu pada definisi pajak rokok tersebut di atas, selayaknya objek pajak rokok adalah cukai rokok yang dipungut oleh Pemerintah sementara subjek dan wajib pajak rokok adalah Pemerintah. Namun ternyata dalam UU dinyatakan bahwa objek pajak rokok adalah konsumsi rokok, subjek pajak rokok adalah konsumen rokok, dan wajib pajak rokok adalah pengusaha pabrik dan importir rokok.
3. Apabila kita mengacu pada definisi pajak rokok tersebut di atas, maka pajak rokok selayaknya diambil dari pungutan cukai rokok, sehingga selayaknya pula pajak rokok tidak menambah beban kepada pengusaha rokok selain beban CHT. Namun apabila kita mengacu pada mekanisme pemungutan pajak rokok yang juga diatur dalam UU yang sama, DJBC (institusi pemungut CHT) diamanatkan untuk memungut pajak rokok bersamaan dengan pemungutan CHT. Hal ini menunjukkan bahwa pajak rokok merupakan pungutan yang berbeda dari CHT terhadap pengusaha pabrik dan importir rokok.
4. Pajak rokok didistribusikan berdasarkan proporsi jumlah penduduk, padahal jumlah penduduk kurang tepat untuk menggambarkan konsumsi rokok dalam suatu wilayah. Sementara itu di saat yang sama terdapat data konsumsi rokok per provinsi yang disediakan oleh BPS dalam publikasi SUSENAS data panel, yang lebih tepat digunakan sebagai proksi konsumsi rokok dalam suatu daerah.

Beberapa hal ini tampak sederhana namun dapat membuat ketentuan pajak rokok cacat sebelum dilaksanakan atau bahkan dianulir oleh Mahkamah Konstitusi.

Untuk memperkuat maksud dan tujuan penerapan pajak rokok, telah dilakukan earmaking atas penerimaan pajak rokok. Earmaking terhadap penerimaan pajak rokok diarahkan kepada pelayanan kesehatan masyarakat dan penegakan hukum oleh aparat yang berwenang. Padahal menurut ketentuan pembagian urusan pemerintahan, penegakan hukum bukanlah urusan pemerintahan yang didesentralisasikan kepada pemerintah daerah. Bahkan penegakan hukum di bidang cukai sepenuhnya merupakan kewenangan DJBC, sehingga kurang tepat menjadi earmaking dari penerimaan pemerintah daerah. Peng-earmakin-an penerimaan pajak rokok untuk kepentingan penegakan hukum akan meningkatkan kerawanan terjadinya tumpang tindih (*overlapping*) pembiayaan pelaksanaan tugas pemerintahan. Mengacu pada hal itu, apabila akan diadakan earmaking atas penerimaan pajak rokok sebaiknya hanyalah diarahkan untuk kepentingan pelayanan kesehatan masyarakat.

Memperhatikan hal-hal tersebut di atas dapat kiranya disimpulkan bahwa ketentuan pajak rokok belum sepenuhnya dapat diterima secara politis dan terkesan disusun secara tergesa-gesa, sehingga sangat rawan untuk dianulir oleh Mahkamah Konstitusi.

IV.2.6. Pajak Rokok dan Kesesuaian sebagai Pajak Daerah

Kesesuaian sebagai pajak daerah dapat ditinjau dari empat aspek, yaitu: pertama, pajak-pajak yang utamanya ditujukan sebagai alat stabilisasi perekonomian dan memperbaiki distribusi pendapatan, sebaiknya menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat, baik dalam penentuan basis, pentarifan, maupun pengadministrasian. Kedua, basis pajak yang memiliki tingkat mobilitas tinggi (*mobile*) sebaiknya tidak diserahkan kepada daerah. Ketiga, objek pajak daerah hendaknya ada di semua daerah dan pajak daerah seyogyanya tidak boleh dibebankan kepada mereka yang bukan penduduk daerah bersangkutan. Dan keempat, tuntutan administrasi dari pajak yang

diserahkan kepada daerah seyogyanya disesuaikan dengan kapasitas administratif aparat dan sumber daya yang ada di daerah.

Dalam menilai kesesuaian pajak rokok sebagai pajak daerah dapat dipaparkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Tujuan utama penerapan pajak rokok adalah untuk penguatan kapasitas fiskal pemerintah daerah dan bukan diarahkan sebagai alat stabilisasi perekonomian ataupun untuk memperbaiki distribusi pendapatan masyarakat. Sehingga ditinjau dari tujuannya, pajak rokok cukup sesuai sebagai pajak daerah;
2. Basis pajak rokok bersifat sangat *mobile* sehingga ditinjau dari mobilitas basis pajaknya pajak rokok masih memerlukan perbaikan mekanisme tata niaga rokok untuk dapat menjadi basis pajak daerah yang ideal;
3. Konsumsi rokok sebagai objek dari pajak rokok ada di seluruh wilayah Indonesia. Namun untuk saat ini masih sangat sulit bahkan tidak mungkin dapat mendeteksi apakah konsumen rokok membeli rokok di suatu propinsi dan mengkonsumsi rokoknya di propinsi tersebut pula. Sehingga ditinjau dari kesesuaian lokasinya, pajak rokok masih memerlukan perbaikan mekanisme tata niaga rokok untuk dapat menjadi pajak daerah yang ideal; dan
4. Pengaturan administrasi pajak rokok saat ini sangat memudahkan bagi pemerintah daerah untuk menjalankannya, sehingga cukup sesuai sebagai pajak daerah

Dari hal-hal tersebut di atas dapat kiranya disimpulkan bahwa walaupun pengaturan pajak rokok sudah cukup memenuhi kriteria basis pajak daerah yang baik, namun untuk dapat menjadi pajak daerah yang benar-benar ideal, ketentuan pajak rokok masih memerlukan penyempurnaan. Penyempurnaan yang perlu dilakukan adalah membuat tata niaga rokok yang *mobile* menjadi lebih *immobile*, agar pada suatu saat kelak pajak rokok dapat dipungut langsung oleh pihak pemerintah daerah dengan tidak bergantung kepada pihak lain dalam memperoleh pendapatannya.

Berdasarkan pembahasan-pembahasan mengenai ketentuan pajak rokok di atas, dapat kiranya dipetakan hasil analisis ketentuan pajak rokok sebagaimana disajikan dalam tabel 4.15 di bawah ini.

Tabel 4.15
Hasil Analisis Ketentuan Pajak Rokok

No.	Kriteria Penilaian Pajak Daerah yang Baik	Memenuhi/Belum Memenuhi	Usulan Perubahan
1.	Hasil Pajak Rokok	Memenuhi	Tidak ada
2.	Distorsi yang ditimbulkan	Memenuhi	Tidak ada
3.	Prinsip Keadilan	Memenuhi	Tidak ada
4.	Pengadministrasian	Sudah Memenuhi, namun dalam jangka panjang dapat menyebabkan ketergantungan daerah kepada pihak lain dalam memperoleh pendapatannya.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dalam jangka pendek : memperhitungkan penurunan penerimaan nasional dari penerimaan CHT sebagai pengurang PDN netto yang akan digunakan sebagai pagu DAU; 2. Dalam jangka panjang : mengkedaerahkan sistem pengadministrasian pajak rokok. Upaya yang dilakukan dilakukan adalah: <ol style="list-style-type: none"> a. Mengubah tata niaga rokok yang <i>mobile</i> menjadi lebih <i>immobile</i> di level propinsi secara bertahap; dan b. Memperkuat basis data konsumsi rokok di tingkat pemerintah daerah propinsi.
5.	Kesepakatan Politis	Belum Memenuhi, karena beberapa ketentuan mengenai pajak rokok masih disusun secara tergesa-gesa.	<p>Mengubah ketentuan pajak rokok dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang PDRD, yaitu :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. merubah istilah “cukai rokok” menjadi “cukai hasil tembakau”; 2. merubah definisi pajak rokok dan menyingkronkannya dengan ketentuan lainnya; 3. merubah metode pendistribusian pajak rokok menjadi menggunakan proporsi konsumsi tembakau dan sirih; serta 4. penghapusan earmaking penerimaan pajak rokok untuk penegakan hukum.
6.	Kesesuaian sbg Pajak Daerah	Sudah memenuhi, namun masih memerlukan penyempurnaan untuk dapat menjadi pajak daerah yang benar-benar ideal.	Mengubah tata niaga rokok yang <i>mobile</i> menjadi <i>immobile</i> , agar suatu saat nanti pajak rokok dapat dipungut sendiri oleh masing-masing pemerintah daerah.

IV.3. Tantangan dalam Penerapan Pajak Rokok

Kebijakan pajak rokok baru akan diterapkan dalam 4 tahun ke depan atau mulai 1 Januari 2014. Kendati demikian melalui penelitian, simulasi dan analisis ketentuan pajak rokok sebelumnya, dapat kiranya dipetakan tantangan yang akan dihadapi Pemerintah dalam menerapkan kebijakan ini. Setidaknya terdapat tiga buah tantangan besar bagi Pemerintah dalam menerapkan kebijakan pajak rokok, yaitu sebagai berikut:

1. Menentukan Skenario Penerapan Pajak Rokok

Tantangan pertama adalah menentukan skenario penerapan pajak rokok yang tepat. Ketentuan dalam UU PDRD belum secara tegas menggambarkan bentuk dari penerapan pajak rokok, sehingga ketiga skenario penerapan pajak rokok yang disimulasikan sebelumnya, mungkin saja untuk dipilih.

Panduan yang dapat dipergunakan dalam menentukan skenario penerapan pajak rokok yang tepat selain UU tentang PDRB adalah UU tentang cukai dan Roadmap IHT 2007-2020. Sesuai dengan UU tentang cukai, tarif CHT maksimal harus dijaga dikisaran maksimal sebesar 57% dari HJE atau 275% dari harga jual pabrik. Sedangkan roadmap IHT mengisyaratkan pertumbuhan IHT dijaga sampai dengan tingkat produksi 260 miliar batang sampai dengan tahun 2020.

Memperhatikan panduan dimaksud dan simulasi dampak penerapan pajak rokok pada bagian sebelumnya, kami memandang bahwa untuk tahun 2014-2020 diperlukan skenario penerapan pajak rokok yang dapat memberikan beban minimum bagi penerimaan APBN, memberikan tekanan yang sedang terhadap industri rokok (dijaga dapat tumbuh dalam persentase yang sangat rendah), namun dapat memberikan tambahan pendapatan yang memadai bagi pemerintah daerah. Oleh karena itu kami merekomendasikan penerapan skenario dua untuk periode tahun 2014-2020. Selanjutnya seiring dengan perubahan kebijakan terhadap IHT sebagaimana dimaksud dalam dokumen Roadmap IHT 2007-2020 dimana tujuan kesehatan sudah di atas tujuan penerimaan negara dan penyerapan tenaga kerja, maka setelah tahun 2020 penguatan kapasitas fiskal daerah dapat lebih diintensifkan lagi dengan menerapkan skenario tiga.

2. Mempersiapkan Kelancaran Penerapan Pajak Rokok

Tantangan kedua adalah mempersiapkan kelancaran pelaksanaan pemungutan dan pendistribusian pajak rokok. Memperhatikan pembahasan-pembahasan sebelumnya, untuk dapat melaksanakan kebijakan pajak rokok dengan lancar maka Pemerintah dalam jangka yang relatif pendek (kurang dari empat tahun sejak saat ini) perlu melakukan beberapa persiapan mendasar. Persiapan pertama adalah perbaikan terhadap ketentuan pajak rokok dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang PDRD, yaitu :

1. Mengubah definisi pajak rokok menjadi “pungutan daerah atas konsumsi rokok” dan melakukan sinkronisasi ketentuan subjek, objek, wajib pajak, serta mekanisme pemungutan pajak rokok;
2. Mengubah istilah cukai rokok dalam UU PDRD menjadi “cukai hasil tembakau”;
3. Mengubah pola pendistribusian pajak rokok menjadi menggunakan proporsi konsumsi rokok; dan
4. Menghapus earmaking penggunaan pajak rokok untuk keperluan penegakan hukum.

Persiapan kedua adalah mempersiapkan petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) pemungutan dan pendistribusian pajak rokok. Melalui juklak dan juknis dimaksud pemerintah perlu memperjelas kedudukan, tugas, dan fungsi masing-masing lembaga pemerintahan yang terkait dengan pemungutan pajak rokok. Disamping itu perlu pula diatur mekanisme pembagian pajak rokok dari pemerintah daerah propinsi kepada pemerintah daerah kabupaten/kota.

Selanjutnya dalam rangka meningkatkan efisiensi alokasi anggaran, Pemerintah dalam jangka panjang perlu memikirkan untuk mengkedaerahkan sistem pengadministrasian pemungutan pajak rokok. Untuk itu terdapat dua langkah yang dapat dilakukan pemerintah, yaitu pertama melakukan perubahan mendasar terhadap mobilitas tata niaga rokok dengan melibatkan peran serta aktif dari pemerintah daerah dan pengusaha rokok (baik level pabrik/importir maupun level distributor besar); dan kedua memperkuat basis data konsumsi rokok di tingkat propinsi.

3. Keterpaduan Instrumen Pendistribusian CHT ke Pemerintah Daerah

Penerimaan CHT merupakan salah satu penerimaan pemerintah pusat yang terus meningkat dari waktu ke waktu. Besaran penerimaan CHT telah membuat pos penerimaan ini menjadi “seksi” di mata politisi dan pemerintah daerah. Hal ini terlihat dari dimunculkannya dana bagi hasil CHT dalam perubahan UU tentang Cukai (UU No. 39 Tahun 2007) dan dijadikannya CHT sebagai basis pajak rokok (pajak daerah propinsi) dalam perubahan UU tentang PDRD (UU No. 28 Tahun 2009). Apakah perkembangan ini merupakan suatu hal yang tepat?

Untuk menjawab pertanyaan dimaksud tentu saja tidak sederhana dan bahkan mungkin layak dijadikan satu penelitian lanjutan dari tesis ini. Namun secara sederhana dapat kiranya diberikan kerangka pemikiran sebagai berikut. Pertama, sebagaimana dapat dipahami bahwa ada kalanya eksternalitas negatif dari produksi dan atau konsumsi suatu barang tidak tercermin pada harga pasar barang tersebut. Apabila kondisi ini terjadi maka intervensi pemerintah berupa penerapan pajak sebagai upaya untuk menyempurnakan tingkat harga yang ditawarkan produsen ke tingkat yang lebih efisien mutlak dibutuhkan. Besarnya pajak yang harus diterapkan adalah sebesar eksternalitas negatif yang ditimbulkan oleh produk dimaksud, dalam hal ini adalah produk rokok. Kedua, seiring dengan era otonomi daerah dimana sebagian besar fungsi pemerintahan telah didesentralisasikan dari tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi ke tingkatan pemerintahan yang lebih rendah, maka perlu dipetakan kewenangan masing-masing tingkatan pemerintahan dalam mengatasi dampak negatif dari rokok. Dan ketiga, mengacu pada prinsip “*money follow function*” dan tujuan penerapan pungutan atas produk rokok, sudah selayaknya besaran penerimaan CHT yang didistribusikan ke masing-masing tingkatan pemerintahan disesuaikan dengan peran, kewenangan, dan fungsinya dalam mengatasi dampak negatif dari rokok.

Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut, mari kita melihat kondisi yang terjadi saat ini. Pertama, CHT sebagai pungutan yang diarahkan untuk keperluan mengatasi dampak negatif rokok, selayaknya besarnya adalah sebesar total eksternalitas negatif bersih yang disebabkan oleh produk rokok (eksternalitas

negatif – eksternalitas positif rokok). Namun memperhatikan kebijakan CHT Pemerintah selama ini, penentuan besaran HJE dan tarif CHT masih berorientasi pada kemampuan industri rokok dan trend permintaan masyarakat, sehingga belum mencerminkan eksternalitas negatif bersih dari produk rokok itu sendiri.

Kedua, Sebagian besar dampak buruk dari rokok adalah berupa penurunan kualitas kesehatan masyarakat. Oleh karena itu wajar kiranya apabila sebagian besar pula dari penerimaan CHT dialokasikan untuk fungsi kesehatan. Namun sayangnya sampai saat ini belum ada ketentuan yang mewajibkan Pemerintah untuk mengalokasikan penerimaan CHT Pemerintah Pusat untuk kepentingan kesehatan. Bahkan dana bagi hasil (DBH) CHT yang diatur dalam perubahan UU tentang Cukai tidak memasukkan earmaking untuk fungsi kesehatan atas penerimaan DBH CHT.

Terkait dengan penyelenggaraan fungsi kesehatan, berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 dan PP Nomor 37 Tahun 2007 dinyatakan bahwa penyelenggaraan fungsi kesehatan merupakan salah satu kewenangan yang didesentralisasikan dari Pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah. Sehingga sudah tentu sebagian besar fungsi pemerintah dalam menangkal dampak buruk rokok terhadap penurunan kualitas kesehatan masyarakat dilakukan oleh pemerintah daerah.

Ketiga, karena sebagian besar dampak buruk rokok khususnya dalam bidang kesehatan ditanggulangi oleh pemerintah daerah melalui bentuk fungsi desentralisasi, maka wajar kiranya apabila pemerintah daerah mendapatkan porsi penerimaan dari CHT melalui saluran desentralisasi. Yang menjadi pertanyaan adalah berapa besarnya dan bagaimana mekanismenya (apakah harus menggunakan DBH atau pajak daerah).

Besaran dana ideal yang didesentralisasikan terkait dampak negatif rokok adalah sebesar biaya penanggulangan dampak negatif rokok yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Untuk mendapatkan angka yang ideal perlu kiranya dilakukan penghitungan besarnya melalui sebuah penelitian lanjutan. Namun apabila kita melakukan penyederhanaan dengan mengacu pada UU Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kesehatan, pemerintah daerah diamanatkan untuk mengalokasikan belanja kesehatan minimal sebesar 10% dari APBD-nya di luar

belanja pegawai untuk fungsi kesehatan. Dan berdasarkan penelitian kami, besaran total belanja kesehatan APBD seluruh daerah saat ini baru mencapai 8% dari total APBD, sehingga masih ada kekurangan 2% dari total APBD untuk mencapai besaran belanja kesehatan yang ideal bagi pemerintah daerah. Oleh karena itu alangkah baiknya apabila besaran pajak rokok yang didesentralisasikan setidaknya dapat menutupi kekurangan pembiayaan belanja kesehatan dimaksud.

Terkait dengan bentuk penyaluran dana CHT ke daerah, apakah bentuknya DBH atau pajak bukanlah suatu hal yang signifikan untuk diperdebatkan. Sebab apapun bentuknya (baik DBH maupun pajak daerah) masih sama-sama merupakan instrumen desentralisasi fiskal.

Yang terpenting adalah kesesuaian pengaturan dengan maksud dan tujuannya. Apabila tujuannya adalah untuk meningkatkan kapasitas fiskal daerah dalam rangka mengatasi dampak buruk rokok bagi kesehatan masyarakat, maka kami lebih sependapat dengan metode pengaturan pajak rokok. Beberapa alasannya adalah

- (1) Pajak rokok akan dinikmati oleh semua daerah sementara DBH CHT hanya diperuntukkan kepada daerah penghasil. Yang artinya hanya meliputi 5 propinsi apabila daerah penghasil didefinisikan sebagai tempat CHT direalisasikan dan hanya meliputi 19 propinsi apabila pendefinisian daerah penghasil meliputi pula tempat asal usul bahan baku produk rokok/cengkeh dan tembakau (lihat tabel 3.5) Sementara kita tahu bahwa dampak negatif dari rokok terjadi di seluruh propinsi; dan
- (2) Pengaturan Earmaking DBH CHT mengamanatkan bahwa DBH CHT hanya dapat dipergunakan untuk mendanai peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, sosialisasi ketentuan di bidang cukai, dan/atau pemberantasan barang kena cukai ilegal, yang kesemuanya tidak terkait langsung dengan peningkatan kualitas kesehatan masyarakat dan bahkan berpotensi besar mengakibatkan tumpang tindih (overlapping) dengan kegiatan Pemerintah Pusat.

Oleh karena itu untuk keterpaduan instrumen pendistribusian CHT ke pemerintah daerah dan efisiensi alokasi anggaran ke depan, Pemerintah perlu

melakukan penghitungan kembali berapa sebenarnya besaran eksternalitas negatif yang ditimbulkan oleh produk rokok guna mengetahui seberapa besar pungutan CHT yang ideal. Selanjutnya Pemerintah perlu memetakan tugas dan fungsi masing-masing tingkatan pemerintahan dalam rangka upaya mengatasi dampak negatif rokok. Dan terakhir Pemerintah perlu mengoreksi besaran pajak rokok ideal yang selayaknya didistribusikan ke daerah serta melakukan efisiensi instrumen pendistribusian CHT ke pemerintah daerah terkait penanggulangan dampak negatif rokok dengan menghapus DBH CHT.

