



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS SKENARIO DAMPAK PENERAPAN PAJAK ROKOK
TERHADAP FISKAL PEMERINTAH DAN PEREKONOMIAN
DALAM RANGKA PERSIAPAN PELAKSANAAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 28 TAHUN 2009
TENTANG PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH**

TESIS

Muhammad Yusmal Nikho

0806430292

**FAKULTAS EKONOMI
PROGRAM MAGISTER PERENCANAAN DAN KEBIJAKAN PUBLIK
JAKARTA
JULI 2010**



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS SKENARIO DAMPAK PENERAPAN PAJAK ROKOK
TERHADAP FISKAL PEMERINTAH DAN PEREKONOMIAN
DALAM RANGKA PERSIAPAN PELAKSANAAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 28 TAHUN 2009
TENTANG PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Ekonomi (M.E.)**

**Muhammad Yusmal Nikho
0806430292**

**FAKULTAS EKONOMI
PROGRAM MAGISTER PERENCANAAN DAN KEBIJAKAN PUBLIK
KEKHUSUSAN EKONOMI KEUANGAN NEGARA DAN DAERAH
JAKARTA
JULI 2010**

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini dengan sebenarnya menyatakan bahwa tesis ini disusun tanpa tindakan plagiarisme sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Indonesia.

Jika di kemudian hari ternyata saya melakukan tindakan plagiarisme, saya akan bertanggung jawab sepenuhnya dan menerima sanksi yang dijatuhkan oleh Universitas Indonesia kepada saya.

Jakarta, Juli 2010

(M. Yusmal Nikho)

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Muhammad Yusmal Nikho

NPM : 0806430292

Tanda Tangan :

Tanggal : Juli 2010

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Muhammad Yusmal Nikho
NPM : 0806430292
Program Studi : Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik
Judul Tesis : Analisis Skenario Dampak Penerapan Pajak Rokok terhadap Fiskal Pemerintah dan Perekonomian Dalam Rangka Persiapan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang PDRD

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Ekonomi pada Program Studi Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Syarif Syahril, SE., MSE. (.....)

Penguji : Iman Rozani, SE., M.Soc.SC. (.....)

Penguji : Widyanti Soetjipto, SE., M.Soc.SC (.....)

Ditetapkan di : Salemba

Tanggal : Juli 2010

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim,

Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh. Puji Syukur kehadirat Allah SWT., Tuhan semesta alam, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan penyusunan tesis ini. Penulisan tesis dengan judul “Analisis Skenario Dampak Penerapan Pajak Rokok Terhadap Fiskal Pemerintah dan Perekonomian Dalam Rangka Persiapan Pelaksanaan UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah”, dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Ekonomi Program Studi Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia. Selain itu penulisan tesis ini juga diarahkan sebagai tindakan antisipatif dalam menerapkan kebijakan pajak daerah atas rokok yang diatur dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

- (1) Bapak Syarif Syahril, SE. MSE., selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
- (2) Bapak Iman Rozani, SE. M.Soc.Sc., selaku dosen pembimbing penyusunan proposal tesis yang telah memberikan ide dan masukan-masukan yang konstruktif dalam penyusunan tesis ini;
- (3) GFMRAP, BKF yang telah memberikan beasiswa dan dukungan lainnya dalam menyelesaikan perkuliahan;
- (4) Kedua Orang tua kami yang sangat kami cintai, Papa H. Albernis, SE. dan Mama Hj. Yusmaryeti, yang tiada henti memberikan dukungan moral dan bantuan doa selama perkuliahan sampai selesainya penyusunan tesis ini;

- (5) Istriku Ririn Yonita dan Putri kami tercinta Viola Syifa Riani beserta seluruh keluarga besar kami yang telah memberikan doa restu dalam mempersiapkan tesis ini sampai dengan selesai;
- (6) Sahabat-sahabat MPKP yang saling mendukung selama masa perkuliahan;
- (7) Karyawan/karyawati Program Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik, terutama Mbak Siti dan Mbak Ira, yang selama ini telah membantu kelancaran semua prosedur administrasi;
- (8) Perpustakaan BPS dan Bank Indonesia yang telah menyediakan data untuk penelitian ini; dan
- (9) Pihak lain yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu.

Kami menyadari pula bahwasanya adalah sifat dasar manusia yang penuh dengan kekurangan dan kekhilafan termasuk halnya dengan saya dalam menyusun tesis ini. Untuk itu saya menyampaikan permohonan maaf dan mengharapkan masukan membangun dari segenap pembaca terhadap kekurangan-kekurangan tesis ini. Namun dibalik itu semua saya berkeyakinan bahwa tesis ini dapat memberikan manfaat dalam persiapan pelaksanaan kebijakan pajak rokok dan pengembangan ilmu pengetahuan.

Akhir kata, semoga Allah SWT. Berkenan meridhoi penyusunan tesis ini dan berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu kelancaran penyusunan tesis ini.

Salemba, Juli 2010

M. Yusmal Nikho

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Muhammad Yusmal Nikho
NPM : 0806430292
Program Studi : Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik
Kekhususan : Ekonomi Keuangan Negara dan Daerah
Fakultas : Ekonomi
Jenis Karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

**“Analisis Skenario Dampak Penerapan Pajak Rokok terhadap Fiskal
Pemerintah dan Perekonomian dalam Rangka Persiapan Pelaksanaan
Ketentuan UU Nomor 28 Tahun 2009
tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah”**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*data base*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Salemba

Pada tanggal : Juli 2010

Yang menyatakan

(Muhammad Yusmal Nikho)

vii

ABSTRAK

Nama : Muhammad Yusmal Nikho
NPM : 0806430292
Program Studi : Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik
Judul : Analisis Skenario Dampak Penerapan Pajak Rokok terhadap Fiskal Pemerintah dan Perekonomian dalam rangka Persiapan Pelaksanaan UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang PDRD

Penetapan UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang PDRD membawa lima perubahan terhadap pengaturan PDRD terdahulu (UU Nomor 34 Tahun 2000), termasuk perluasan basis pajak dan retribusi daerah. Salah satu upaya memperluas basis pajak daerah di pemerintah propinsi, dilakukan dengan membentuk pajak daerah atas rokok. Kendati telah ditetapkan pada tahun 2009, kebijakan pajak rokok baru akan dilaksanakan mulai 1 Januari 2014. Disamping itu beberapa ketentuan mengenai pajak rokok juga disusun secara tergesa-gesa sehingga dalam pengimplementasiannya masih dibutuhkan beberapa persiapan mendasar.

Dalam rangka memberikan masukan terhadap upaya persiapan pelaksanaan kebijakan pajak rokok, melalui tesis ini akan dikupas seberapa besar dampak dari penerapan pajak rokok terhadap fiskal pemerintah dan perekonomian menggunakan beberapa alternatif skenario penerapan pajak rokok. Metodologi yang digunakan adalah kuantitatif dalam menghitung dampak terhadap fiskal pemerintah dan perekonomian (menggunakan analisis I-O). Selanjutnya untuk menilai ketentuan pajak rokok, akan dilakukan menggunakan analisis kualitatif dengan membandingkan ketentuan pajak rokok yang ada dengan kriteria pajak daerah yang baik.

Hasilnya diketahui bahwa penerapan pajak rokok akan dapat menurunkan konsumsi dan produksi rokok, meningkatkan total penerimaan pemerintah dari produk rokok, menurunkan net penerimaan negara dari cukai hasil tembakau, meningkatkan total pendapatan dan belanja pemerintah daerah propinsi secara signifikan, mengurangi ketimpangan kapasitas fiskal pemerintah propinsi, serta meningkatkan output, pendapatan, dan kesempatan kerja.

Selanjutnya diketahui pula bahwa ketentuan pajak rokok masih belum sepenuhnya memenuhi kriteria pajak daerah yang baik, sehingga untuk melaksanakannya masih dibutuhkan beberapa persiapan. Persiapan-persiapan dimaksud adalah (1) memilih skenario penerapan pajak rokok yang tepat; (2) memperbaiki beberapa ketentuan pajak rokok serta mempersiapkan juklak dan juknis pemungutannya; dan (3) Menjaga keterpaduan instrumen pendistribusian penerimaan CHT ke pemerintah daerah dengan menghapus DBH CHT seiring dengan diberlakukannya kebijakan pajak rokok.

Kata Kunci :

pajak rokok, cukai hasil tembakau, kapasitas fiskal.

ABSTRACT

Name : Muhammad Yusmal Nikho
NPM : 0806430292
Programe : Master of Planning and Public Policy
Title : Scenario Analysis The Impact of Local Cigarette Tax to Government's Fiscal and Economic for Preparation Implementing Law 28/2009

Determination of Law Number 28 Year 2009 concerning Local Tax and User Charges, brought five changes to the settings of previous provision (Law No. 34 of 2000), including the expansion of tax bases and user charges. One effort to expand local tax base in the provincial government, carried out by forming a regional tax on cigarettes. Although set in the year 2009, the new cigarette tax policy will be implemented starting January 1, 2014 or five years later. Besides, some provisions regarding to the cigarette tax have also been prepared in haste, so that in its implementation still needs some basic preparation.

In order to provide input to prepare the implementation of tobacco tax policy, through this thesis will be discussed the impact of cigarette tax to the government's fiscal and economic by applying several alternative scenarios of cigarette tax. Quantitative methodology was used to calculate the impact to the government's fiscal and economic (using IO analysis). Furthermore, to assess cigarette tax provisions, we used a qualitative analysis by comparing the existing cigarette tax provisions with the good local tax criteria.

The result is known that the application of the cigarette tax would reducing cigarette consumption and production, increasing total government revenue from tobacco products, reducing the central government's net revenue from the tobacco excise tax, increasing the total revenue and spending of provincial government significantly, reducing horizontal fiscal capacity imbalances among the provincial government, as well as increasing output, income, and employment.

Furthermore, note also that the cigarette tax provisions are not yet fully meet the criteria of a good local tax, so it still needs some basic preparation to implementing. The Preparations referred to : (1) choosing the scenario of the proper cigarette tax; (2) fix some cigarette tax provisions and prepare some operational guidelines of tax collection; and (3) maintain integrity of the distribution instrument of cigarette excise tax revenue to local governments by removing cigarette excise tax revenue sharing (DBH CHT) along with enactment of the cigarette tax policy.

Key Word :

cigarette tax, the tobacco excise tax, fiscal capacity.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
SURAT PERNYATAAN	ii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	vii
ABSTRAK	viii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR	xiv
DAFTAR GRAFIK	xv
1. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Perumusan Masalah	8
1.3. Tujuan Penelitian	9
1.4. Metodologi Penelitian	10
1.5. Sistematika Penulisan	15
2. TINJAUAN LITERATUR	17
2.1. Kerangka Berpikir	17
2.1.1. Penerimaan Cukai Hasil Tembakau dalam APBN	17
2.1.2. Kebijakan Pemungutan Cukai Hasil Tembakau	19
2.1.3. Sekilas Mengenai Keuangan Pemerintah Daerah	28
2.1.4. Prinsip-Prinsip Perpajakan	36
2.1.5. Teori Permintaan dan Penawaran	38
2.1.6. Analisis Tabel I-O	40
2.2. Penelitian-penelitian Sebelumnya	47
3. KETENTUAN PAJAK ROKOK DAN DATA PENDUKUNG SIMULASI	50
3.1. Pajak Rokok dan Penerimaan Pajak Propinsi Sebelum Ada Pajak Rokok	50
3.1.1. Pembentukan UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang PDRD	50
3.1.2. Profil Pajak Rokok	52
3.1.3. Hal-hal Yang Mengemuka dalam Pembahasan Pajak Daerah Rokok	54

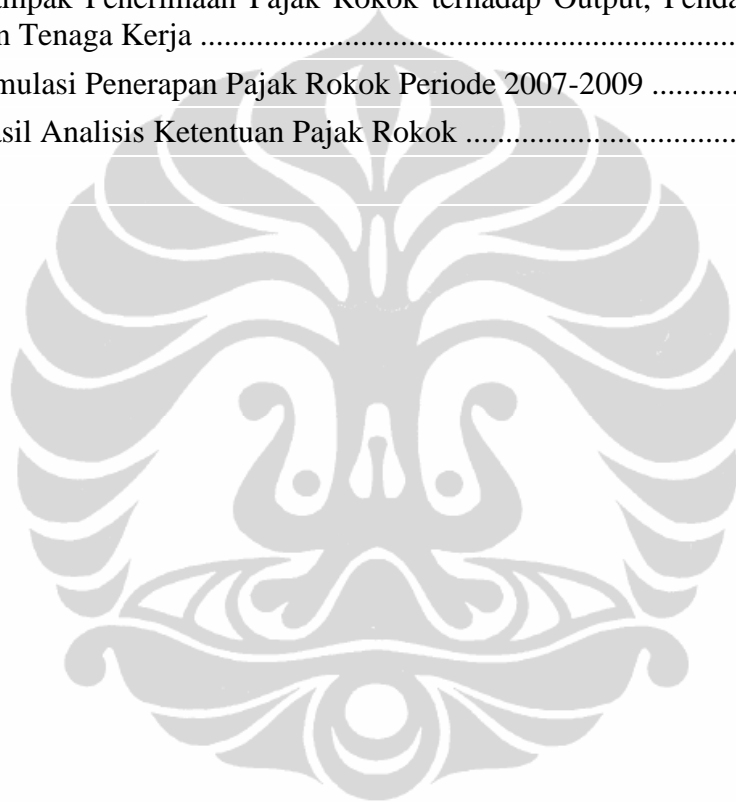
3.1.4.	Persiapan Pelaksanaan Pemungutan Pajak Rokok.	55
3.1.5.	Potret Penerimaan dan Belanja APBD.....	58
3.2.	Penerimaan Cukai Hasil Tembakau.....	63
3.2.1.	Kebijakan CHT dan Pajak Rokok.....	63
3.2.2.	Penerimaan CHT dan Produksi Rokok.....	69
3.2.3.	Penerimaan CHT dan DBH CHT.....	69
3.2.4.	Penerimaan CHT dan Beberapa Indikator Ekonomi Makro.....	71
3.3.	Data Pendukung Simulasi	72
4.	ANALISIS DAN PEMBAHASAN	79
4.1.	Analisis Skenario Dampak Penerapan Pajak Rokok	79
4.1.1.	Dampak Penerapan Pajak Rokok terhadap Produksi Rokok, Penerimaan Negara, dan Besaran Pajak Rokok	80
4.1.2.	Dampak Penerapan Pajak Rokok terhadap APBD Pemerintah Daerah Propinsi	83
4.1.3.	Dampak Penerapan Pajak Rokok terhadap Ketimpangan Kapasitas Fiskal Pemerintah Daerah Propinsi	102
4.1.4.	Dampak Penerapan Pajak Rokok terhadap Perekonomian	103
4.2.	Analisis Ketentuan Pajak Daerah atas Rokok	106
4.2.1.	Hasil Penerimaan Pajak Rokok	106
4.2.2.	Distorsi Pajak Rokok terhadap Perekonomian	109
4.2.3.	Pajak Rokok dan Prinsip Keadilan	112
4.2.4.	Pengadministrasian Pajak Rokok	113
4.2.5.	Ketentuan Pajak Rokok dan Kesepakatan Politis	114
4.2.6.	Pajak Rokok dan Kesesuaian sebagai Pajak Daerah	116
4.3.	Tantangan dalam Penerapan Pajak Rokok.....	119
5.	PENUTUP	125
5.1.	Kesimpulan	125
5.2.	Rekomendasi Kebijakan	126
5.3.	Keterbatasan Studi	127

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1.	Jenis-jenis Pajak Daerah Menurut UU Nomor 28 Tahun 2009	2
Tabel 1.2.	Prevalensi Merokok Penduduk Tahun 1995 dan 2001	6
Tabel 1.3.	Perkembangan Produksi Rokok Nasional Tahun 2004-2008	7
Tabel 2.1.	Struktur Ringkas APBN	18
Tabel 2.2.	Klasifikasi Produk Hasil Tembakau	21
Tabel 2.3.	Golongan Pengusaha Pabrik Hasil Tembakau	23
Tabel 2.4.	Batasan HJE dan Tarif CHT Impor	23
Tabel 2.5.	Batasan HJE dan Tarif CHT Buatan Dalam Negeri	24
Tabel 2.6.	Sasaran Jangka Menengah dan Panjang, IHT	27
Tabel 2.7.	Struktur Penerimaan APBD Propinsi	32
Tabel 2.8.	Alokasi Bagi Hasil Pajak Daerah Propinsi	33
Tabel 2.9.	Ringkasan Struktur Bagi Hasil Pendapatan APBN	34
Tabel 2.10.	Tabel I-O untuk Sistem Perekonomian Tiga Sektor	42
Tabel 2.11.	Rumus Perhitungan Indeks Keterkaitan Menggunakan Model I-O	43
Tabel 3.1.	Ringkasan Alokasi APBD Semua Daerah Periode 2007-2010	58
Tabel 3.2.	Potret Belanja Kesehatan APBD dan Pembiayaannya	62
Tabel 3.3.	Peta Kebijakan CHT	65
Tabel 3.4.	Proyeksi Penerimaan CHT Tahun 2010	66
Tabel 3.5.	Alokasi DBH CHT Per Propinsi	70
Tabel 3.6.	Rencana dan Realisasi Penerimaan Cukai Tahun 1998-2007	73
Tabel 3.7.	Jumlah Penduduk Indonesia Tahun 2009 dan Persebarannya	75
Tabel 3.8.	Konsumsi Tembakau dan Sirih dan Proporsinya Per Propinsi	76
Tabel 3.9.	Posisi Output, Tenaga Kerja, dan Pendapatan Menurut Sektor	78
Tabel 4.1.	Perubahan Produksi Rokok Akibat Penerapan Pajak Rokok	80
Tabel 4.2.	Dampak Penerapan Pajak Rokok terhadap Produksi Rokok, Penerimaan CHT, Penerimaan Negara, dan Besaran Pajak Rokok	81
Tabel 4.3.	Dampak Penerapan Pajak Rokok terhadap Total APBD Propinsi... ..	84
Tabel 4.4.	Dampak Penerapan Pajak Rokok terhadap Pemerintah Propinsi pada Skenario 1	85
Tabel 4.5.	Pendistribusian Skenario Satu Penerapan Pajak Rokok Menggunakan Proporsi Konsumsi Rokok	91
Tabel 4.6.	Dampak Penerapan Pajak Rokok terhadap Pemerintah Propinsi pada Skenario 2	93
Tabel 4.7.	Pendistribusian Skenario Dua Penerapan Pajak Rokok Menggunakan Proporsi Jumlah Penduduk	94

Tabel 4.8. Pendistribusian Skenario Dua Penerapan Pajak Rokok Menggunakan Proporsi Konsumsi Rokok	96
Tabel 4.9. Dampak Penerapan Pajak Rokok terhadap Pemerintah Propinsi pada Skenario 3	97
Tabel 4.10. Pendistribusian Skenario Tiga Penerapan Pajak Rokok Menggunakan Proporsi Jumlah Penduduk	100
Tabel 4.11. Pendistribusian Skenario Tiga Penerapan Pajak Rokok Menggunakan Proporsi Konsumsi Rokok	101
Tabel 4.12. Hasil Perhitungan Simulasi Dampak Ketimpangan Fiskal	102
Tabel 4.13. Dampak Penerimaan Pajak Rokok terhadap Output, Pendapatan, dan Tenaga Kerja	104
Tabel 4.14. Simulasi Penerapan Pajak Rokok Periode 2007-2009	107
Tabel 4.15. Hasil Analisis Ketentuan Pajak Rokok	118



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1.	Disain Penelitian	11
Gambar 2.1.	Kasus Pajak Per unit	40
Gambar 2.2.	Kasus Pajak Advelarum	40
Gambar 3.1.	Rencana Pemungutan Pajak Rokok	57
Gambar 3.2.	Distribusi Rokok	67



DAFTAR GRAFIK

Grafik 3.1.	Proporsi Jenis-jenis PAD Propinsi	59
Grafik 3.2.	Realisasi Penerimaan Pajak Daerah Propinsi 2002-2006	60
Grafik 3.3.	Total Belanja APBD	61
Grafik 3.4.	Pertumbuhan Belanja APBD	61
Grafik 3.5.	Penerimaan CHT dan Produksi Rokok	69
Grafik 3.6.	Penerimaan CHT dan PDB	72
Grafik 3.7.	Penerimaan CHT dan Jumlah Penduduk	72
Grafik 3.8.	Penerimaan CHT dan Inflasi	72
Grafik 4.1.	Pajak Rokok Per Propinsi	86
Grafik 4.2.	Persentase Pajak Rokok terhadap Total Pajak Propinsi	87
Grafik 4.3.	Persentase Pajak Rokok terhadap Total PAD	87
Grafik 4.4.	Persentase Pajak Rokok terhadap Kapasitas Fiskal	88
Grafik 4.5.	Persentase Pajak Rokok terhadap Total Pendapatan	89
Grafik 4.6.	Persentase Pajak Rokok terhadap Total Belanja	89