

BAB III

KETENTUAN PAJAK ROKOK DAN DATA PENDUKUNG SIMULASI

III.1. Pajak Rokok dan Penerimaan Pajak Propinsi Sebelum ada Pajak Rokok

III.1.1. Pembentukan UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Sebelum ditetapkannya UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pungutan Daerah berupa pajak dan retribusi diatur dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000. Beberapa latar belakang pembentukan UU baru ini adalah (1) Dipandang perlunya memperluas basis pajak daerah dan objek retribusi daerah; (2) Dipandang perlunya memberikan diskresi penetapan tarif kepada daerah; (3) Dipandang perlunya meningkatkan akuntabilitas pengalokasian pendapatan dari pajak dan retribusi daerah; dan (4) Dipandang perlunya meningkatkan efektifitas pengawasan pungutan daerah.

Berangkat dari latar belakang pemikiran tersebut dibentuklah UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang setidaknya membawa lima perubahan dari ketentuan sebelumnya, yaitu sebagai berikut:

1. Memperluas basis pajak dan objek retribusi daerah.

Perluasan basis pajak Daerah dilakukan dengan memperluas basis pajak yang sudah ada, mendaerahkan pajak pusat, dan menambah jenis pajak baru. Perluasan basis pajak yang sudah ada dilakukan untuk Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor yang diperluas hingga mencakup kendaraan Pemerintah, Pajak Hotel yang diperluas hingga mencakup seluruh persewaan di hotel, dan Pajak Restoran yang diperluas hingga mencakup pelayanan katering. Pengkedaerahan pajak pusat dilakukan atas pajak Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan dan Bea

Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan. Sedangkan penambahan jenis pajak baru dilakukan dengan membentuk pajak rokok untuk daerah propinsi dan pajak sarang burung walet untuk daerah kabupaten/kota. Detil jenis pajak daerah dapat dilihat dalam tabel 1.1.

Perluasan objek retribusi daerah dilakukan dengan memperluas beberapa objek Retribusi yang ada dan menambah jenis retribusi baru. Perluasan objek retribusi dilakukan dengan memperluas retribusi izin gangguan hingga mencakup pengawasan dan pengendalian kegiatan usaha secara terus-menerus untuk mencegah terjadinya gangguan ketertiban, keselamatan, atau kesehatan umum, memelihara ketertiban lingkungan dan memenuhi norma keselamatan dan kesehatan kerja. Penambahan jenis retribusi baru dilakukan dengan membentuk 4 (empat) jenis Retribusi baru bagi Daerah, yaitu Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang, Retribusi Pelayanan Pendidikan, Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi, dan Retribusi Izin Usaha Perikanan.

2. Memberikan diskresi penetapan tarif kepada daerah

Berkaitan dengan pemberian kewenangan dalam penetapan tarif, untuk menghindari penetapan tarif pajak yang tinggi yang dapat menambah beban bagi masyarakat secara berlebihan, daerah hanya diberi kewenangan untuk menetapkan tarif pajak dalam batas maksimum yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Selain itu, untuk menghindari perang tarif pajak antardaerah untuk objek pajak yang mudah bergerak, seperti kendaraan bermotor, ditetapkan juga tarif minimum untuk pajak kendaraan bermotor. Khusus untuk pajak rokok, dasar pengenaannya adalah cukai rokok. Tarif Pajak Rokok ditetapkan secara definitif, agar Pemerintah Pusat dapat menjaga keseimbangan antara beban cukai yang harus dipikul oleh industri rokok dengan kebutuhan fiskal nasional dan daerah melalui penetapan tarif cukai nasional.

3. Pembatasan atas pembentukan pajak dan retribusi daerah yang baru

Dengan perluasan basis pajak dan retribusi yang disertai dengan pemberian kewenangan dalam penetapan tarif tersebut, jenis pajak yang dapat

dipungut oleh Daerah hanya yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Untuk Retribusi, dengan peraturan pemerintah masih dibuka peluang untuk dapat menambah jenis Retribusi sepanjang memenuhi kriteria yang ditetapkan dalam Undang-Undang.

4. Peningkatan akuntabilitas pengalokasian pendapatan dari pajak dan retribusi daerah

Peningkatan akuntabilitas pengalokasian pendapatan dari pajak dan retribusi daerah dilakukan dengan mengalokasikan/earmaking sebagian hasil penerimaan pajak untuk membiayai kegiatan yang berkaitan dengan pajak tersebut. Pajak Penerangan Jalan sebagian dialokasikan untuk membiayai penerangan jalan, Pajak Kendaraan Bermotor sebagian dialokasikan untuk pembangunan dan/atau pemeliharaan jalan serta peningkatan modal dan sarana transportasi umum, dan Pajak Rokok sebagian dialokasikan untuk membiayai pelayanan kesehatan masyarakat dan penegakan hukum.

5. Peningkatan efektifitas pengawasan pungutan daerah

Peningkatan efektifitas pengawasan pungutan daerah dilakukan dengan merubah mekanisme pengawasan dari represif menjadi preventif. Setiap Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi sebelum dilaksanakan harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari Pemerintah Pusat. Selain itu, terhadap Daerah yang menetapkan kebijakan di bidang pajak daerah dan retribusi daerah yang melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan dikenakan sanksi berupa penundaan dan/atau pemotongan dana alokasi umum dan/atau dana bagi hasil atau restitusi.

III.1.2. Profil Pajak Rokok

Salah satu jenis pajak yang baru bagi propinsi adalah pajak rokok. Pengaturan pajak rokok dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diatur dalam pasal 1, 2, 26-31, 94, dan 181. Profil pajak rokok adalah sebagai berikut:

Definisi : Pungutan atas cukai rokok yang dipungut oleh Pemerintah.

- Objek Pajak : Konsumsi rokok yang meliputi sigaret, cerutu, dan rokok daun, dan tidak termasuk rokok yang tidak dikenai cukai berdasarkan perundangan tentang cukai.
- Subjek Pajak : Konsumen rokok.
- Wajib Pajak Rokok : Pengusaha pabrik rokok/produsen dan importir rokok yang memiliki izin berupa Nomor Pokok Pengusaha Barang Kena Cukai.
- Pemungut : Instansi pemerintah yang berwenang memungut cukai.
- Mekanisme : Dipungut bersamaan dengan pemungutan cukai rokok kemudian disetorkan ke rekening kas umum provinsi oleh instansi pemungut secara proporsional berdasarkan jumlah penduduk.
- Basis Pajak : Cukai yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat terhadap rokok.
- Tarif : Sepuluh persen dari cukai rokok.
- Cara Perhitungan : mengalikan tarif pajak dengan basis pajak.
- Bagi Hasil : 70% dibagikan kepada kabupaten/kota.
- Earmaking : Paling sedikit 50% (lima puluh persen) dari penerimaan pajak rokok, baik bagian provinsi maupun bagian kabupaten/kota dialokasikan untuk mendanai pelayanan kesehatan masyarakat dan penegakan hukum oleh aparat yang berwenang. Pelayanan kesehatan masyarakat di sini meliputi antara lain, pembangunan/pengadaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana unit pelayanan kesehatan, penyediaan sarana umum yang memadai bagi perokok (*smoking area*), kegiatan memasyarakatkan tentang bahaya merokok, dan iklan layanan masyarakat mengenai bahaya merokok. Penegakan hukum di sini sesuai dengan kewenangan Pemerintah Daerah yang dapat dikerjasamakan dengan pihak/instansi lain, antara lain,

pemberantasan peredaran rokok ilegal dan penegakan aturan mengenai larangan merokok sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Mulai berlaku : 1 Januari 2014.

III.1.3. Hal-hal yang Mengemuka dalam Pembahasan Pajak Daerah Rokok

Pemikiran mengenai perlunya pajak daerah atas rokok diakomodir dalam UU tentang PDRD diinisiasi oleh anggota DPR dan baru mengemuka dalam rapat-rapat pembahasan RUU dimaksud. Pembahasan mengenai pajak rokok sebagai pajak daerah sendiri berjalan alot dan mendapat banyak masukan dari berbagai kalangan.

Menanggapi usulan DPR mengenai pembentukan pajak rokok, sejak awal Pemerintah memaparkan kesulitan-kesulitan yang akan ditemui dalam mengadministrasikan pemungutan pajak ini apabila menjadi pajak daerah (kontan online, 12 September 2008). Bahkan di akhir-akhir sesi pembahasan RUU PDRD, Pejabat yang berwenang memungut cukai (Direktur Jenderal Bea dan Cukai) menyampaikan keberatannya secara terbuka untuk memungut jenis pajak baru ini sebagaimana dilansir dalam harian kompas, 18 Agustus 2009.

Keberatan atas pemberlakuan pajak daerah atas rokok juga disampaikan oleh para pengusaha rokok, para petani tembakau, serta Kadin. Gabungan Pengusaha Rokok Indonesia (GAPPRI) melalui surat kepada Menteri Keuangan tanggal 29 Mei 2009, meminta Pemerintah menarik kembali persetujuan atas RUU dimaksud dan meminta agar pelaku usaha diikutsertakan secara proporsional dalam pembahasan RUU tersebut. Kadin melalui surat kepada Menteri Keuangan tanggal 10 Juni 2009, mengusulkan agar pajak rokok tidak diakomodir ke dalam UU PDRD karena dapat menyebabkan pengenaan pajak berganda dan bila tetap akan dikenakan maka hendaknya dipungut oleh satu institusi saja. Disamping itu Para pengusaha rokok dan para petani tembakau juga mengungkapkan keberatannya atas rencana pengenaan pajak ini karena mereka meyakini tambahan pungutan atas rokok akan menurunkan penjualan rokok dan menghancurkan tingkat harga tembakau (detik finance, 5 Juli 2009).

Di lain sisi sebagian besar anggota Dewan Perwakilan Rakyat sangat keras memperjuangkan agar pajak rokok sebagai pajak daerah diakomodir dalam Undang-undang tentang pajak dan retribusi daerah yang baru. Alasannya adalah, di samping untuk meningkatkan sumber pendapatan daerah, juga karena rokok menimbulkan biaya/menyebabkan kerusakan bukan hanya kepada perokok tapi juga terhadap lingkungan di sekitar perokok (perokok pasif). Sementara itu pertumbuhan perokok dan jumlah batang rokok yang diproduksi dan dikonsumsi masyarakat, terus meningkat cukup drastis, sehingga perlu dibatasi.

Dan akhirnya setelah melalui perdebatan dan negosiasi dari para pemangku kepentingan, pajak rokok ditetapkan sebagai pajak daerah propinsi yang baru seiring dengan ditetapkannya UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, namun baru akan efektif dilaksanakan pada 1 Januari 2014.

III.1.4. Persiapan Pelaksanaan Pemungutan Pajak Rokok

Untuk mendapatkan gambaran persiapan Pemerintah dalam melaksanakan ketentuan mengenai pajak rokok sebagai pajak daerah, kami telah melakukan survei dengan metode wawancara mendalam dengan beberapa pejabat di Direktorat Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, dan Pusat Kebijakan APBN, Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan. Dalam wawancara-wawancara tersebut kami menanyakan lima hal, sebagai berikut: (1) Apakah filosofis/tujuan pengenaan pajak rokok dan apakah pengaturan pajak rokok sudah melalui pengkajian yang mendalam; (2) Apakah pengaturan pajak rokok sudah memenuhi kriteria pajak daerah yang baik; (3) Bagaimana mekanisme pemungutan pajak rokok dan pembagiannya ke daerah. Jenis pajak ini sangat mirip DBH, apakah tidak sebaiknya menjadi DBH saja; (4) Apa saja langkah-langkah persiapan Pemerintah untuk melaksanakan ketentuan pajak daerah; dan (5) Apakah kebijakan ini akan dapat mempengaruhi fiskal nasional dan daerah.

Hasil dari wawancara kami tersebut dapat kiranya dipaparkan sebagai berikut:

1. Filosofis/tujuan pajak rokok

Isu pajak rokok baru mengemuka dalam rapat-rapat pembahasan RUU tentang PDRD, tepatnya sewaktu membahas pajak lingkungan. Para anggota DPR memandang pajak ini lebih tepat diaplikasikan daripada pajak lingkungan, dan sangat keras memperjuangkan agar jenis pajak ini diakomodir menjadi pajak daerah. Beberapa alasan yang mengemuka adalah mengenai penguatan PAD dan eksternalitas buruk rokok yang dirasakan oleh seluruh daerah tempat konsumsi rokok dilakukan.

2. Pengaturan pajak rokok dan kriteria pajak daerah yang baik

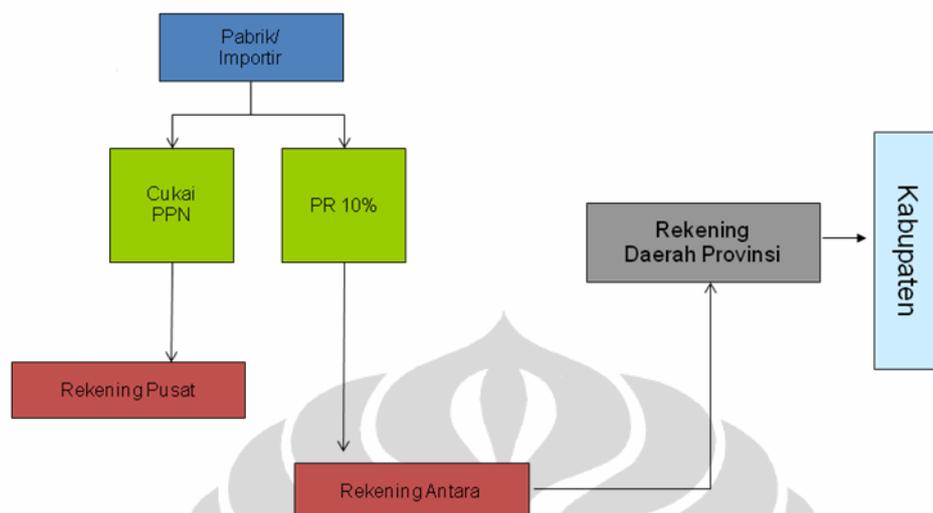
Pembahasan pajak rokok berjalan panjang dan mendapat banyak masukan. Posisi Pemerintah dalam rapat-rapat pembahasan pajak rokok adalah jenis pajak ini kurang layak dijadikan pajak daerah karena tata niaga rokok yang *mobile*, akan sangat menyulitkan pemungutan dan pengadministrasiannya. Disamping itu masukan-masukan yang menentang dan mendukung jenis pajak ini juga telah mewarnai lobi-lobi pengaturan pajak rokok. Sehingga pengaturan atas pajak rokok yang dimuat dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang PDRD, walaupun belum sepenuhnya memenuhi kriteria pajak daerah yang baik, namun sudah merupakan jalan tengah yang terbaik dalam saat itu.

3. Mekanisme pemungutan pajak rokok

Sesuai dengan UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang PDRD, pajak rokok dipungut di tingkat pabrik/importir bersamaan dengan pemungutan cukai rokok oleh institusi yang berwenang memungut cukai, yaitu DJBC. Selanjutnya cukai hasil tembakau masuk ke rekening Pemerintah Pusat sedangkan pajak rokok ditampung di rekening antara untuk kemudian disetorkan ke rekening kas pemerintah daerah propinsi secara proporsional menurut jumlah penduduk. Kemudian pemerintah daerah propinsi melakukan bagi hasil atas penerimaan pajak rokok kepada pemerintah daerah kabupaten/kota (lihat. Gambar 3.1).

Pembagian secara proporsional menurut jumlah penduduk dimaksudkan untuk memudahkan administrasi dan dipandang tepat sebagai

proksi untuk mengatasi dampak negatif rokok terhadap seluruh penduduk (bukan hanya terhadap perokok).



Gambar 3.1
Rencana Pemungutan Pajak Rokok

Sumber : Hasil wawancara mendalam, diolah

Terhadap penerimaan cukai hasil tembakau, sejak tahun 2008 telah dibagihasilkan kepada daerah penghasil. Sementara pajak rokok merupakan pungutan baru bagi propinsi. Mengenai bentuknya yang menyerupai DBH lebih merupakan jalan tengah agar kebijakan ini dapat lebih mudah diimplementasikan.

4. Langkah-langkah persiapan Pemerintah untuk menjalankan pajak rokok

Sampai saat ini belum ada langkah-langkah persiapan yang diambil Pemerintah dalam rangka pelaksanaan ketentuan mengenai pajak rokok.

5. Implikasi pajak rokok terhadap fiskal nasional dan daerah

Implikasi dari Pajak rokok terhadap fiskal nasional dan fiskal daerah belum terjadi karena pajak rokok baru akan dilaksanakan pada tahun 2014. Tapi dapat dibayangkan bahwa pajak rokok pasti akan membawa dampak terhadap fiskal nasional dan daerah. Dampak terhadap fiskal nasional bisa berupa semakin beratnya upaya mengumpulkan penerimaan cukai hasil tembakau, sedangkan bagi daerah jelas pelaksanaan pajak rokok akan meningkatkan kapasitas fiskal daerah melalui peningkatan PAD.

III.1.5. Potret Penerimaan dan Belanja APBD

Sebagaimana telah dipaparkan dalam bagian sebelumnya, penerimaan APBD dapat dibagi dalam tiga kelompok besar, yaitu PAD, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan. Sedangkan belanja daerah dalam APBD digunakan untuk membiayai semua kegiatan pemerintah daerah untuk urusan yang telah didesentralisasikan, termasuk belanja di bidang kesehatan.

Dalam periode tahun 2007-2010, alokasi total penerimaan dan belanja APBD seluruh daerah secara agregat mengalami kenaikan, namun alokasi tahun 2010 lebih rendah daripada tahun 2009. Lebih rendahnya alokasi pada tahun 2010 disebabkan data APBD yang tersedia baru sebanyak 454 daerah dari seharusnya sebanyak 510 daerah.

Tabel 3.1.
Ringkasan Alokasi APBD Semua Daerah Periode 2007-2010

dalam triliun rupiah

	2010*	2009	2008	2007
I Total Penerimaan	348,74	381,47	346,47	279,91
1 PAD	66,87	62,74	53,98	37,32
2 Dana Perimbangan	250,93	284,84	266,33	222,82
3 Lain-lain Pendapatan	30,95	33,89	26,16	19,78
II Total Belanja	381,82	429,33	390,18	311,76
1 Belanja Pegawai	173,29	180,31	157,09	121,66
2 Belanja Barang dan Jasa	71,05	79,57	72,30	55,59
3 Belanja Modal	78,43	114,52	111,40	96,39
4 Belanja Bagi Hasil	11,97	12,15	9,67	9,29
5 Belanja lainnya	47,08	42,78	39,72	28,83

*data sementara dari 454 daerah

Sumber : Kementerian Keuangan, diolah

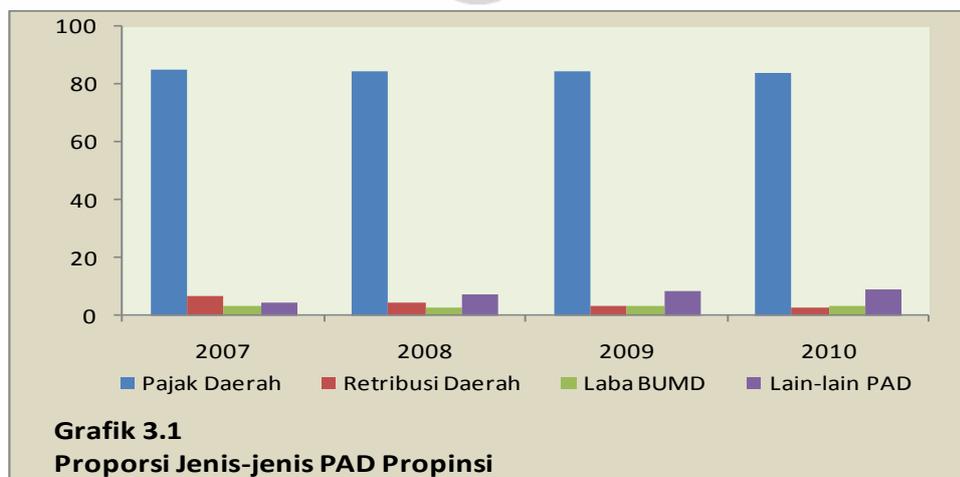
Secara agregat kontributor alokasi penerimaan APBD terbesar berasal dari dana perimbangan kemudian diikuti oleh PAD, dan lain-lain pendapatan di tempat terakhir dengan rata-rata kontribusi masing-masing sebesar 75,77%, 16,13%, dan 8,09%. Dalam periode tersebut, peranan dana perimbangan terbesar terjadi pada tahun 2007 sebesar 79,6% dari total penerimaan dan terendah terjadi

pada tahun 2010 sebesar 71,95% dari total penerimaan. Sedangkan kontribusi PAD terbesar terjadi pada tahun 2010, yaitu sebesar 19,17% dan terendah sebesar 13,33% pada tahun 2007.

Dari sisi belanja, alokasi belanja terbesar diberikan kepada belanja pegawai, diikuti belanja modal, kemudian belanja barang dan jasa, selanjutnya belanja lainnya, dan terakhir belanja bagi hasil, dengan rata-rata masing-masing jenis belanja sebesar 41,67%, 26,67%, 18,38%, 10,43%, dan 2,86% terhadap total belanja. Dalam periode tersebut proporsi alokasi belanja pegawai terbesar terjadi pada tahun 2010 sebesar 45,39% dan terendah pada tahun 2007 sebesar 39,02%. Proporsi untuk alokasi belanja modal terbesar terjadi pada tahun 2007 sebesar 30,92% dan terendah pada tahun 2010 sebesar 20,54%. Sedangkan alokasi belanja barang dan jasa terbesar terjadi pada tahun 2010 sebesar 18,61% dan terendah pada tahun 2007 sebesar 17,83%.

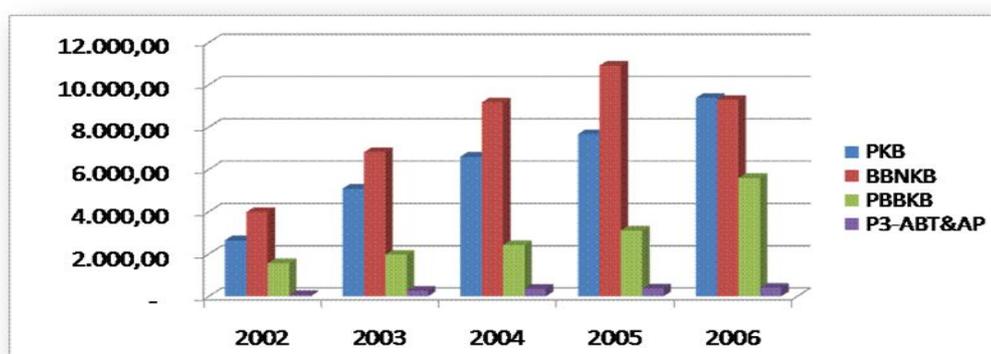
III.1.5.1. Potret Penerimaan Pajak Daerah Propinsi Sebelum ada Pajak Rokok

Tabel 3.1 menunjukkan peranan PAD dalam APBD terus meningkat dalam beberapa tahun belakangan ini. Sebagaimana telah dipaparkan pada bagian sebelumnya pula, PAD bersumber dari beberapa jenis penerimaan sebagai berikut : (1) pajak daerah; (2) retribusi daerah; (3) pengelolaan hasil kekayaan daerah yang dipisahkan; dan (4) lain-lain PAD yang sah.



Sumber : Kementerian Keuangan, diolah.

Pajak daerah merupakan salah satu komponen PAD yang memiliki peranan paling besar untuk pemerintah propinsi. Berdasarkan data APBD tahun 2007-2010, secara rata-rata penerimaan pajak daerah propinsi mencapai 84,7% dari PAD propinsi (lihat grafik 3.1). Berdasarkan jenisnya, pajak kendaraan bermotor (PKB) dan bea balik nama kendaraan bermotor (BBN-KB) memberikan kontribusi paling besar terhadap pos penerimaan pajak daerah propinsi. Pada periode 2002-2006, secara rata-rata BBN-KB dan PKB masing-masing tercatat berkontribusi sebesar 49% dan 35% terhadap penerimaan pajak daerah propinsi (lihat grafik 3.2).



Grafik 3.2.

Realisasi Penerimaan Pajak Daerah Propinsi 2002-2006

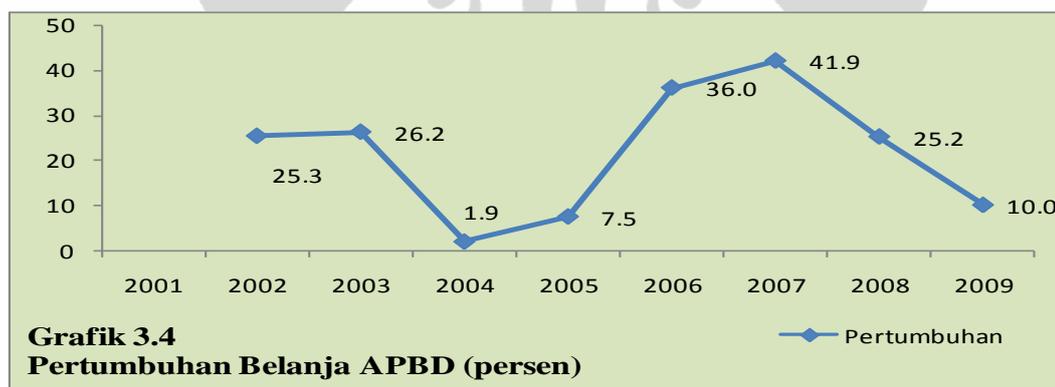
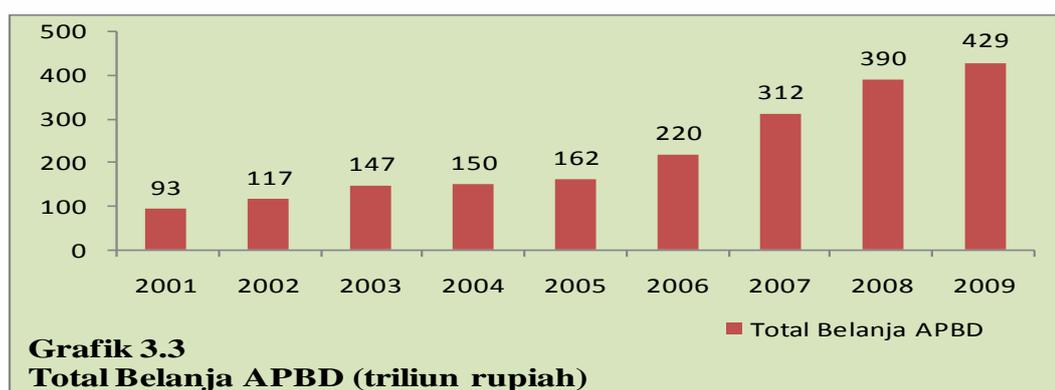
Sumber : Kementerian Keuangan, diolah.

III.1.5.2. Potret Belanja Kesehatan APBD dan DAK Bidang Kesehatan

Seiring dengan peningkatan peran pemerintah daerah dalam menyelenggarakan fungsi pelayanan publik sebagai konsekuensi logis dari pelaksanaan sistem otonomi daerah yang luas, belanja pemerintah daerah terus bertumbuh. Dalam grafik 3.3 disajikan perkembangan total belanja daerah dalam APBD periode 2001-2009. Pada tahun 2001, besaran belanja pemerintah daerah tercatat baru sebesar 93,27 triliun dan pada tahun 2009 sudah mencapai 429,33 triliun atau telah menjadi hampir lima kali lipatnya. Dan ke depan, belanja pemerintah daerah diperkirakan akan terus tumbuh seiring dengan kesempatan peningkatan PAD akibat ditetapkannya UU

Nomor 28 Tahun 2009 tentang PDRD dan terus membaiknya kondisi perekonomian nasional.

Kendati terus bertumbuh, tetapi pertumbuhan belanja daerah tidak berjalan secara merata setiap tahunnya. Trend pertumbuhan belanja pemerintah daerah mengalami peningkatan yang drastis dalam periode 2004-2007. Dan sejak tahun 2007 pertumbuhan belanja pemerintah daerah mulai mengalami perlambatan sebagaimana ditunjukkan dalam grafik 3.4.



Sumber : Kementerian Keuangan, diolah.

Belanja APBD dapat diklasifikasikan menurut jenis pengeluaran ataupun menurut fungsi. Pengklasifikasian belanja menurut jenis pengeluaran adalah sebagaimana disajikan dalam tabel 3.1. Sedangkan pengklasifikasian belanja menurut fungsi terdiri dari sembilan fungsi dan salah satunya adalah fungsi kesehatan. Sayangnya data belanja APBD per fungsi yang disediakan oleh Kementerian Keuangan tidak lengkap dan biasanya diupload agak lambat. Sampai saat ini data pengklasifikasian belanja menurut fungsi terakhir yang tersedia baru untuk APBD tahun

2008. Berikut dalam tabel 3.2 disajikan potret belanja fungsi kesehatan pemerintah daerah dan sumber-sumber pembiayaannya.

Belanja untuk fungsi kesehatan berada di kisaran 8% terhadap total APBD setiap tahunnya. Dalam tahun 2007 belanja seluruh pemerintah daerah untuk fungsi kesehatan dianggarkan sebesar 25,3 triliun dan pada tahun 2009 diperkirakan mencapai 36,49 triliun. Apabila mengacu kepada UU Nomor 36 Tahun 2009 tentang kesehatan, belanja kesehatan minimal sebesar 10% dari APBD di luar belanja gaji, maka idealnya belanja kesehatan pada tahun 2007 adalah sebesar 31,18 triliun dan pada tahun 2009 sebesar 42,93 triliun.

Tabel 3.2
Potret Belanja Kesehatan APBD dan Pembiayaannya

dalam triliun rupiah			
Belanja Kesehatan dan Total Belanja	2007	2008	2009*
Belanja Kesehatan	25,30	32,71	36,49
Total Belanja APBD	311,76	390,18	429,33
Belanja Kesehatan Ideal (10% APBD)	31,18	39,02	42,93
Tambahkan untuk Belanja Kesehatan ideal	(5,88)	(6,31)	(6,44)
Pembiayaan Belanja Kesehatan	2007	2008	2009*
DAK Bidang Kesehatan	3,38	3,82	4,02
Dana APBD selain DAK	21,92	28,89	32,48

* Belanja kesehatan merupakan proyeksi
Sumber : Kementerian Keuangan, diolah

Salah satu sumber pembiayaan belanja kesehatan dalam APBD adalah dana alokasi khusus (DAK) bidang kesehatan. Alokasi DAK bidang kesehatan setiap tahunnya mencapai sekitar 1% dari APBD atau sekitar 11-13% dari total belanja kesehatan. Pembiayaan bidang kesehatan lainnya adalah bersumber dari penerimaan APBD yang bersifat umum (tidak diarmaking). Dan mulai tahun 2014 seiring dengan diberlakukannya pajak rokok, maka pembiayaan bidang kesehatan pemerintah daerah dapat semakin besar sumber pembiayaannya karena 50% penerimaan pajak rokok diarmaking untuk belanja bidang kesehatan dan penegakan hukum.

III.2. Penerimaan CHT dan Pajak Rokok

Sebagaimana ditetapkan dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang PDRD, walaupun dinyatakan bahwa objek pajak rokok adalah konsumsi rokok namun basis pajak rokok bukanlah konsumsi rokok melainkan cukai yang ditetapkan atas produk rokok (CHT). Oleh karena itu perlu kiranya kita sedikit mendalami kebijakan CHT yang berlaku.

III.2.1. Kebijakan CHT dan Pajak Rokok

Untuk mendapatkan pemahaman mengenai kebijakan CHT dan pajak rokok, kami melakukan survei dengan metode wawancara mendalam kepada beberapa pejabat di Direktorat Cukai, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC), Kementerian Keuangan dan Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan. Dalam wawancara-wawancara tersebut kami menanyakan lima hal sebagai berikut: (1) Apa filosofis pengenaan cukai hasil tembakau dan adakah earmaking atas pendapatan cukai hasil tembakau; (2) Bagaimana perencanaan kebijakan cukai hasil tembakau jangka pendek, menengah, dan panjang dan bagaimana melakukan proyeksi penerimaan cukai hasil tembakau; (3) Bagaimana mekanisme pemungutan cukai hasil tembakau, bagaimana menentukan HJE, dan apakah implikasi penerapan tarif spesifik sepenuhnya; (4) Apakah pengenaan pajak rokok sebagai pajak daerah propinsi yang baru dapat berdampak terhadap penerimaan cukai hasil tembakau dan meningkatkan beban bagi DJBC; dan (5) Apakah dimungkinkan untuk merubah tata niaga rokok menjadi lebih bersifat *immobile*.

Hasil dari wawancara mendalam kami tersebut dapat kiranya dipaparkan sebagai berikut:

1. Filosofis/tujuan pengenaan cukai hasil tembakau

Tujuan pengenaan cukai hasil tembakau adalah sebagaimana dimuat dalam pasal 2 UU Nomor 39 Tahun 2007 tentang cukai, yaitu (1) mengendalikan konsumsi produk-produk hasil tembakau; (2) mengawasi peredaran produk-produk hasil tembakau; (3) mengurangi dampak negatif produk-produk hasil tembakau terhadap masyarakat dan lingkungan hidup; dan (4) Menambah beban konsumsi produk-produk hasil tembakau untuk keadilan dan keseimbangan.

Di lapangan, CHT lebih bersifat sebagai alat pengawasan dan pengendalian peredaran barang-barang kena cukai ketimbang sebagai fungsi penerimaan negara. Instrumen yang digunakan dalam melakukan pengendalian dan pengawasan terhadap barang kena cukai adalah berupa perizinan, pengawasan pabrik, dan tarif.

Earmaking penerimaan cukai hasil tembakau untuk alasan kesehatan sampai saat ini belum ada. Sesuai dengan UU Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai pasal 66A sampai dengan pasal 66D, earmaking atas penerimaan CHT baru ada sejak tahun 2008, yaitu untuk DBH CHT sebesar 2% dari penerimaan CHT. DBH CHT tersebut dialokasikan kepada propinsi penghasil dengan penggunaan sebagaimana diatur dalam UU Cukai.

2. Perencanaan kebijakan CHT dan proyeksi penerimaan CHT

Perencanaan kebijakan CHT dilaksanakan dengan berpedoman kepada UU Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai dan Roadmap IHT 2007-2020. Sesuai dengan kedua dokumen dimaksud telah dilakukan penyederhanaan-penyederhanaan penggolongan pengusaha pabrik dan perubahan tarif cukai hasil tembakau secara perlahan-lahan dari berupa tarif advelarum kepada advelarum dan spesifik kemudian menjadi spesifik sepenuhnya. Selanjutnya penyederhanaan penggolongan pabrik dan tarif akan terus dilaksanakan sehingga diharapkan suatu saat dapat berlaku tarif CHT tunggal untuk semua golongan pabrik (lihat tabel 3.3).

Proyeksi penerimaan CHT dilakukan dengan memperhatikan trend produksi rokok dan Roadmap IHT. Namun amat disayangkan bahwa data-data terkait proyeksi penerimaan cukai hasil tembakau bersifat sangat rahasia dan hanya bisa diminta berdasarkan surat dari pejabat setingkat eselon II yang dilayangkan kepada Direktur Jenderal Bea dan Cukai. Sehingga sangat sulit kiranya melakukan proyeksi penerimaan cukai hasil tembakau yang akurat ke depan. Yang dapat kami peroleh dari survey adalah data proyeksi penerimaan CHT tahun 2010 sebagaimana disajikan dalam tabel 3.4.

Tabel 3.3
Peta Kebijakan Cukai Hasil Tembakau



Jenis	GOL	Produksi (batang/th)	2006	2007		2008		GOL	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016-dst
			Adv	Adv	Spesifik	Adv	Spesifik		Spesifik	Spesifik	Spesifik	Spesifik	Spesifik	Spesifik	Spesifik	Spesifik
			(%HJE)	(%HJE)	(Rp/btg)	(%HJE)	(Rp/btg)		(Rp/btg)	(Rp/btg)	(Rp/btg)	(Rp/btg)	(Rp/btg)	(Rp/btg)	(Rp/btg)	(Rp/btg)
SKM	Gol I	> 2.0 M	40%	40%	7	36%	35	Gol I	290	310	A	A	A	A	A	SM
									280	300	B	B				
									260	280						
	Gol II	0.5 - 2.0 M	36%	36%	5	35%	35	Gol II	210	230	C	C	B	B		
									175	195	D	D				
									135	155			Dihapus			
Gol III	< 0.5 M	26%	26%	3	22%	35	Dihapus									
SPM	Gol I	> 2.0 M	40%	40%	7	34%	35	Gol I	290	310	E	E	C	C	B	SM
									230	275	F	F				
									185	225						
	Gol II	0.5 - 2.0 M	36%	36%	5	30%	35	Gol II	170	200	G	G	D	D		
									135	165	H	H				
									80	105			Dihapus			
Gol III	< 0.5 M	26%	26%	3	15%	35	Dihapus									
SKT	Gol I	> 2.0 M	22%	22%	7	18%	35	Gol I	200	215	I	I	E	E	C	ST
									150	165	J	J	F			
									130	145						
	Gol II	0.5 - 2.0 M	16%	16%	5	10%	35	Gol II	90	105	K	K	G	F	D	
									80	95	L					
									75	90		M	L			
Gol IIIA	< 0.5 M	8%	8%	3	0%	30	Gol III	40	65	N	Dihapus					
Gol IIIB	< 6.0 juta	4%	4%	3	Dihapus											
URUTAN PRIORITAS			Tenaga Kerja Penerimaan Negara Kesehatan						Penerimaan Negara Kesehatan Tenaga Kerja						Kesehatan Tenaga Kerja Penerimaan Negara	



Untuk tahun 2010, penerimaan CHT dalam APBN dianggarkan sebesar 55,86 triliun rupiah dengan tingkat produksi rokok sebesar 248,7 miliar batang. Pada tahun 2010, produksi Jenis rokok SKM diproyeksikan mencapai 144,44 miliar batang dengan penerimaan CHT sebesar 38,4 triliun rupiah, SPM 17 miliar batang dengan penerimaan sebesar 4,2 triliun rupiah, dan SKT 87 miliar batang dengan penerimaan sebesar 13,26 triliun.

Tabel 3.4
Proyeksi Penerimaan Cukai Hasil Tembakau Tahun 2010

APBN 2010					
No.	Jenis	Produksi 2009 (miliar batang)	Produksi 2010 (miliar batang)	Tarif	Target CHT 2010 (miliar rupiah)
1	SKM	140.76	144.44	Rp266.00	Rp38,420.61
2	SPM	16.57	17.00	Rp246.24	Rp4,186.32
3	SKT	85.1	87.30	Rp 151.88	Rp13,258.99
TOTAL		242.41	248.74		Rp55,865.92

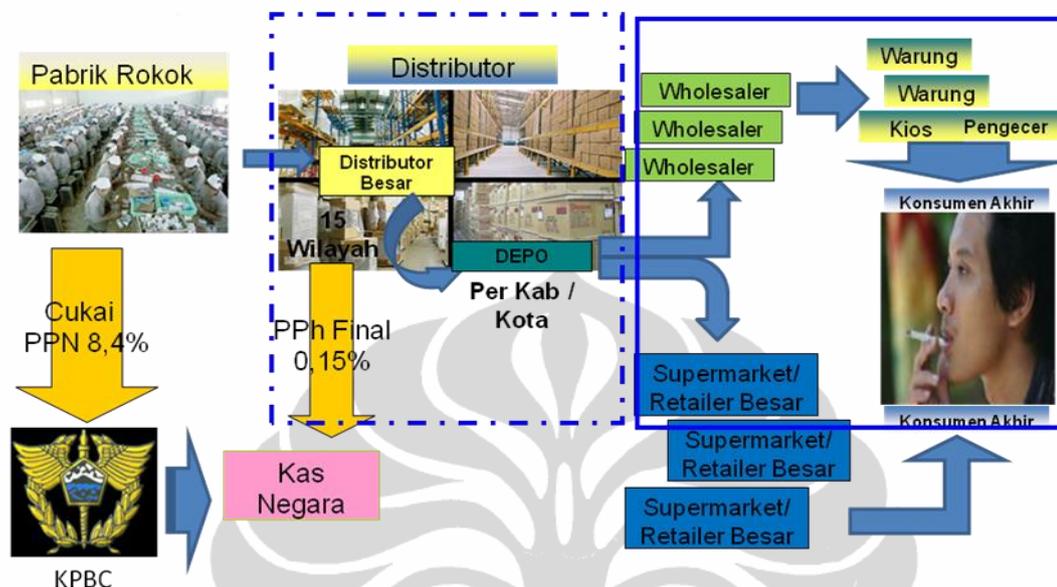
Sumber: Proyeksi CHT Kementerian Keuangan.

3. Mekanisme pemungutan CHT

Setiap pengusaha pabrik dan importir rokok wajib memiliki nomor pokok pengusaha barang kena cukai. Selanjutnya setiap pengusaha pabrik mengajukan permohonan penetapan penggolongan usaha pabrik kepada Kepala KPBC. Kepala KPBC atas nama Menteri Keuangan menetapkan penggolongan usaha pabrik. Kemudian pengusaha pabrik yang telah ditetapkan golongan usahanya dan melaporkan HJE dari pabriknya, dapat melakukan pemesanan pita cukai hasil tembakau kepada KPBC dan melakukan pembayaran pita cukai beserta PPN 8,4%.

Pelunasan CHT dilakukan dengan perekatan pita cukai kepada produk hasil tembakau. Produk-produk hasil tembakau yang telah selesai diproduksi dan telah dilekatkan pita cukai dapat dikeluarkan dari pabrik untuk dilepas ke pasaran. Dari pabrik, rokok didistribusikan melalui distributor-distributor besar dan depo-depo ke pedagang-pedagang besar dan supermarket-supermarket. Dari pedagang-pedagang besar, rokok distibusikan

lagi ke pengecer untuk dipasarkan ke konsumen akhir, sedangkan supermarket langsung menjual rokok ke konsumen akhir rokok (lihat gambar 3.2).



Gambar 3.2
Distribusi Rokok

Sumber : Hasil wawancara mendalam, diolah

Terkait dengan perubahan tarif dari advelarum ke spesifik, dijelaskan bahwa saat ini tarif cukai hasil tembakau yang berlaku adalah spesifik sepenuhnya. Sejak itu cukai hasil tembakau tidak terlalu peka terhadap perubahan HJE, karena sudah menjadi seperti biaya produksi per batang bagi pabrik. Namun HJE masih tetap dibutuhkan setidaknya untuk dua hal, yaitu sebagai dasar pengenaan PPN dan patokan alat kendali harga di pasar.

4. Implikasi penerapan pajak rokok terhadap pemungutan cukai hasil tembakau

Penerapan pajak rokok sebagai pajak propinsi tentu saja membawa dampak terhadap penerimaan negara dan penambahan beban kerja bagi aparat DJBC di lapangan. Pemungutan penerimaan CHT saat ini saja sudah cukup berat bagi aparat DJBC di lapangan. Apalagi bila ditambah dengan pungutan baru yang sejak awal kemunculannya sudah mendapatkan banyak keberatan dari para wajib pajaknya (pengusaha rokok), maka tidak tertutup

kemungkinan terjadi peningkatan upaya-upaya penghindaran CHT oleh para pengusaha. Apabila hal ini terjadi bisa saja penerimaan CHT menjadi terpengaruh dan membutuhkan penanganan ekstra dari DJBC.

DJBC merasa bahwa untuk dapat melaksanakan ketentuan pajak rokok masih diperlukan beberapa instrumen pengaturan lainnya yang lebih teknis. Beberapa contoh yang diberikan adalah (1) pajak daerah diatur berdasarkan peraturan daerah, sementara DJBC merupakan institusi pusat yang tidak tunduk kepada peraturan daerah; (2) dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang PDRD dikatakan bahwa tarif pajak rokok adalah “10% dari cukai rokok” sementara dalam UU Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai tidak dikenal istilah “cukai rokok”, yang ada adalah “cukai hasil tembakau”; (3) Belum jelas hubungan kerja sama antara pemerintah daerah dan DJBC dalam hal pemungutan, penyetoran, dll dari pajak rokok; dan (4) Sebagian penerimaan pajak rokok diarmaking untuk belanja kesehatan dan penegakan hukum, padahal penegakan hukum di bidang cukai bukanlah kewenangan pemerintah daerah melainkan kewenangan DJBC. Namun demikian sampai saat ini belum ada upaya-upaya persiapan yang dilakukan oleh DJBC terkait dengan pelaksanaan pemungutan pajak rokok.

5. Perubahan tata niaga rokok

Merubah tata niaga rokok yang sangat bergerak (*mobile*) menjadi *immobile* dalam rangka menjadikan rokok sebagai basis pajak daerah yang ideal, bukanlah suatu hal yang tidak mungkin, walaupun sangat berat. Hal itu sangat bergantung dari kemauan politis Pemerintah yang diejawantahkan ke dalam peraturan perundangan. Apabila sudah menjadi amanat UU tentu saja harus dijalankan.

Kendati demikian sebenarnya tidak mesti melibatkan DJBC sebagai pemeran kunci, sebab bisa juga pemda dilibatkan secara aktif dalam menciptakan kondisi pasar yang *immobile* bagi rokok. Pemerintah daerah memiliki banyak kewenangan dalam menerbitkan perizinan usaha di wilayahnya seperti SIUP, IMB, TDI, dll. Sebenarnya upaya merubah tata niaga rokok yang sangat *mobile* menjadi *immobile* bisa dimulai dari situ.

III.2.2. Penerimaan CHT dan Produksi Rokok

Penerimaan CHT dari waktu ke waktu terus meningkat dan relatif bersifat stabil (tidak berfluktuasi naik turun). Pada tahun 1998 penerimaan cukai hasil tembakau baru mencapai 7,5 triliun rupiah dan pada tahun 2009 telah bertumbuh lebih dari tujuh kali lipat menjadi 53,5 triliun rupiah (lihat grafik 3.5).



Sumber : Kementerian Keuangan, diolah.

Pada tahun 1998 produksi rokok mencapai 223 miliar batang. Dalam 11 tahun produksi rokok mengalami pertumbuhan sebesar 8,5% sehingga menjadi 242 miliar batang pada tahun 2009. Perkembangan produksi rokok dari waktu ke waktu cukup berfluktuasi. Produksi rokok sempat menurun dalam periode tahun 2000 sampai dengan 2003, yang disebabkan oleh kenaikan tarif CHT yang tajam dan adanya peraturan pengendalian konsumsi rokok. Sejalan dengan kebijakan CHT yang bersifat moderat, sejak tahun 2004 produksi rokok kembali bertumbuh sampai dengan sekarang. Selanjutnya sesuai dengan roadmap IHT, kebijakan tarif cukai hasil tembakau pemerintah akan terus meningkat secara moderat (sekitar 5% s.d. 10% per tahun), sedemikian hingga produksi rokok dapat bertumbuh dan mencapai 260 miliar batang pada tahun 2015.

III.2.3. Penerimaan CHT dan DBH CHT

Berdasarkan UU Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai, mulai tahun 2008, 2% dari penerimaan CHT wajib dibagikan kepada pemerintah daerah. Pada tahun 2008, dengan alasan masih dalam masa peralihan dan demi

kesinambungan fiskal nasional, dana yang di DBH CHT-kan baru sebesar 200 miliar rupiah. Mulai tahun 2009 barulah Pemerintah secara konsisten mengikuti amanat UU tentang Cukai dengan membagikan sebesar 2% penerimaan CHT kepada pemerintah daerah. Adapun pembagian dari DBH CHT adalah 30% untuk daerah propinsi penghasil, 40% untuk daerah kabupaten/kota penghasil, dan 30% untuk daerah kabupaten/kota lain dalam propinsi.

Tabel 3.5
Alokasi DBH CHT Per Propinsi

dalam miliar rupiah

No	Alokasi DBH Cukai Hasil Tembakau			
	Se-propinsi	2008	2009	2010
1	NAD	--	--	2,78
2	Sumatera Utara	1,43	6,83	10,39
3	Sumatera Barat	--	--	4,57
4	Jambi	--	--	2,12
5	Sumatera Selatan	--	--	1,77
6	Lampung	--	--	2,06
7	DKI Jakarta	--	--	1,46
8	Jawa Barat	9,48	119,05	69,56
9	Banten	--	--	2,96
10	Jawa Tengah	52,20	328,66	258,60
11	DIY	1,05	9,18	16,43
12	Jawa Timur	135,85	601,35	613,45
13	Kalimantan Tengah	--	--	1,61
14	Kalimantan Selatan	--	--	1,93
15	Kalimantan Timur	--	--	1,568
16	Sulawesi Selatan	--	--	7,59
17	Bali	--	--	8,02
18	NTB	--	--	109,38
19	NTT	--	--	2,25
TOTAL		200,00	1.065,07	1.118,50

Sumber : Kementerian Keuangan, diolah.

Pada awalnya Pemerintah mengalami kesulitan dalam menentukan daerah penghasil sebagaimana dimaksud dalam UU tentang Cukai. Akibatnya dalam tahun 2008 dan 2009 dengan pertimbangan daerah penghasil adalah daerah tempat CHT direalisasikan, Pemerintah hanya mengalokasikan DBH CHT kepada lima propinsi yang terdapat pabrik rokok saja, yaitu Sumatera Utara, Jawa Barat, Jawa Tengah, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Jawa Timur. Keputusan

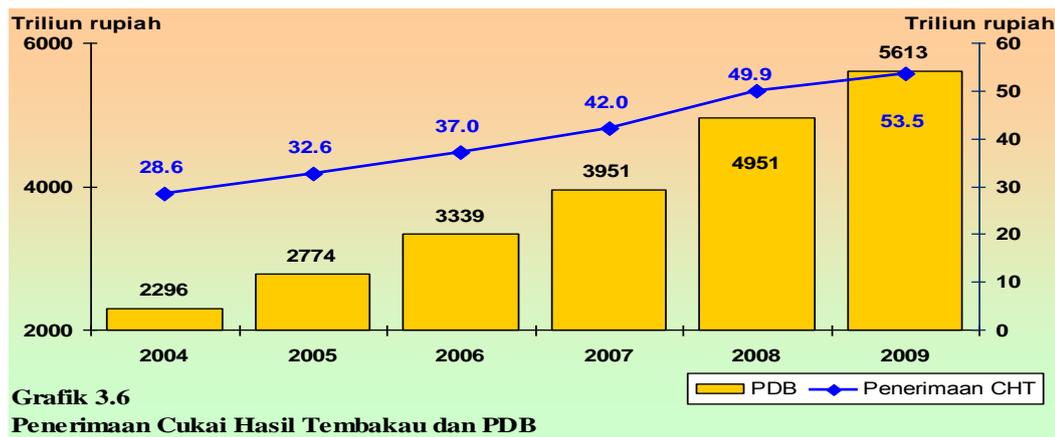
Pemerintah tersebut ternyata dipandang keliru oleh Mahkamah Konstitusi yang melalui putusan Nomor 54/PUU-VI/2008, menetapkan bahwa daerah penghasil yang dimaksud oleh UU Nomor 39 Tahun 2007 juga meliputi daerah penghasil tembakau, sehingga pada tahun 2010 DBH CHT dialokasikan kepada 19 daerah propinsi (lihat tabel 3.5).

Tidak seperti DBH pada umumnya yang berjenis block grant (tidak terikat penggunaannya), DBH CHT lebih bersifat spesifik grant (terikat penggunaannya). DBH CHT hanya dapat dipergunakan untuk hal-hal yang ditetapkan oleh UU Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 84/PMK.07/2008, yaitu untuk (1) peningkatan kualitas bahan baku; (2) pembinaan industri; (3) pembinaan lingkungan sosial; (4) sosialisasi ketentuan di bidang cukai; dan (5) pemberantasan barang kena cukai ilegal.

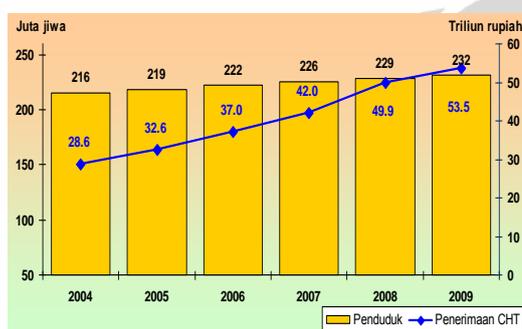
III.2.4. Penerimaan CHT dan Beberapa Indikator Ekonomi Makro

Salah satu indikator ekonomi makro yang paling sering digunakan dalam analisis ekonomi adalah Produk domestik bruto (PDB). PDB merupakan total output barang dan jasa akhir dalam nilai uang yang diproduksi oleh suatu perekonomian dalam suatu periode tertentu. PDB kerap dijadikan indikator dalam mengukur kesejahteraan masyarakat dalam suatu perekonomian, dimana semakin besar PDB suatu negara maka secara umum semakin sejahtera negara tersebut. Dan semakin sejahtera suatu masyarakat maka kebutuhan masyarakat tersebut terhadap barang/jasa publik akan semakin meningkat, baik kuantitas maupun kualitasnya. Data dalam grafik 3.6 menunjukkan bahwa pertumbuhan penerimaan CHT berjalan searah dengan pertumbuhan PDB di Indonesia dalam periode 2004-2009.

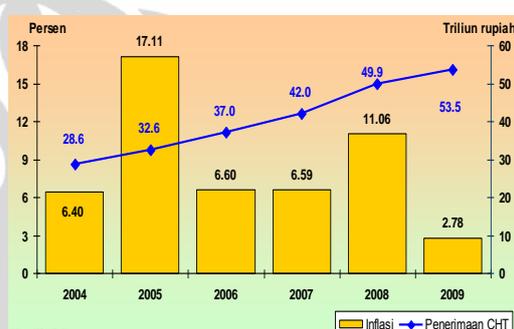
Variabel ekonomi makro lain yang juga kerap diperhatikan dalam memprediksi kebutuhan pelayanan publik adalah Jumlah penduduk. Semakin besar jumlah penduduk dalam suatu wilayah, maka kebutuhan akan barang/jasa publik di wilayah tersebut akan meningkat. Dalam grafik 3.7 terlihat bahwa dalam periode 2004-2009, pertumbuhan penerimaan cukai hasil tembakau searah dengan pertumbuhan penduduk di Indonesia.



Grafik 3.6
Penerimaan Cukai Hasil Tembakau dan PDB



Grafik 3.7
Penerimaan Cukai Hasil Tembakau dan Jumlah Penduduk



Grafik 3.8
Penerimaan Cukai Hasil Tembakau dan Inflasi

Sumber : BPS dan Kementerian Keuangan, diolah

Selain PDB dan jumlah penduduk, terdapat satu variabel ekonomi makro lagi yang perlu diperhatikan dalam penyediaan barang/jasa publik, yaitu inflasi. Inflasi merupakan suatu fenomena kenaikan tingkat harga-harga umum. Inflasi sangat perlu diperhatikan karena dapat dijadikan sebagai tolok ukur perubahan standar biaya dalam menyediakan barang/jasa publik. Semakin tinggi inflasi maka harga satuan penyediaan barang/jasa publik menjadi semakin mahal. Dalam grafik 3.8 terlihat bahwa inflasi di Indonesia cukup berfluktuasi sedangkan penerimaan cukai hasil tembakau cenderung stabil.

III.3. Data Pendukung Simulasi

Dalam rangka mendukung kelancaran simulasi dampak penerapan pajak rokok terhadap fiskal pemerintah, dipergunakan beberapa data pendukung berupa proyeksi penerimaan CHT tahun 2010, APBD propinsi tahun 2009, elastisitas permintaan rokok, jumlah penduduk, konsumsi tembakau dan sirih, dan pengolahan tabel I-O tahun 2005. Data-data tersebut merupakan data-data

sekunder yang diperoleh dari studi-studi terdahulu, survei ke DJBC, BKF, DJPK, dan BPS. Gambaran data yang digunakan dalam simulasi adalah sebagai berikut:

1. Data proyeksi penerimaan CHT tahun 2010

Data penerimaan CHT menunjukkan perkembangan yang stabil terus meningkat (lihat grafik-grafik sebelumnya) dan cukup dapat diramalkan dengan baik. Dari tahun 1998 sampai dengan 2007, persentase realisasi penerimaan cukai secara rata-rata mencapai 102% dari target yang ditetapkan dalam APBN. Penyimpangan terbesar dari target realisasi hanya terjadi pada tahun 2000 dan 2007, dimana realisasi penerimaan pada tahun tersebut mencapai 106% dari rencana (lihat tabel 3.6). Hal ini cukup menunjukkan bahwa hasil proyeksi penerimaan cukai Pemerintah bisa digunakan sebagai patokan yang akurat dalam memperkirakan besaran penerimaan cukai.

Tabel 3.6

Rencana dan Realisasi Penerimaan Cukai Tahun 1998-2007

Tahun	Target Cukai APBN (Rp miliar)	Realisasi Cukai (RP miliar)	% Realisasi
1998	7,755	7,732	100%
1999	10,160	10,381	102%
2000	10,631	11,286	106%
2001	17,622	17,394	99%
2002	22,469	23,189	103%
2003	26,114	26,277	101%
2004	28,412	29,173	103%
2005	32,245	33,256	103%
2006	38,523	37,772	98%
2007	42,035	44,680	106%
Rata-rata % realisasi			102%

Sumber: Kemeterian Keuangan, diolah.

Dalam simulasi, kami akan mempergunakan data proyeksi penerimaan CHT APBN tahun 2010 sebagai *baseline* produksi rokok tahun

2010. Besaran penerimaan CHT tahun 2010 diproyeksikan sebesar 55,87 triliun, dan produksi rokok diproyeksi sebanyak 248,7 miliar batang, detilnya lihat tabel 3.4.

2. Data APBD daerah propinsi

Data APBD daerah propinsi dibutuhkan dalam simulasi ini sebagai *baseline* kondisi penerimaan dan pengeluaran daerah. Data APBD yang digunakan dalam simulasi ini adalah data APBD daerah propinsi tahun 2009 yang diperoleh dari survei ke Kementerian Keuangan dan website Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan.

3. Data elastisitas permintaan rokok

Berbagai penelitian mengenai elastisitas permintaan rokok di Indonesia menunjukkan angka elastisitas permintaan rokok terhadap harga berkisar antara -0,29 sampai dengan -0,67 (Lembaga Demografi UI, 2008). Berdasarkan survey kami ke DJBC, terungkap bahwa DJBC menggunakan angka elastisitas -0,4 terhadap semua layer golongan pengusaha pabrik, dalam melakukan proyeksi dampak kenaikan harga rokok.

Dalam penelitian ini, kami menjalankan simulasi dampak penerapan pajak rokok menggunakan tiga angka elastisitas, yaitu -0,29, -0,4, dan -0,67. Namun dalam tesis ini kami hanya akan membahas hasil simulasi yang menggunakan elastisitas -0,4, mengingat DJBC menggunakan angka ini dalam melakukan proyeksi penerimaan CHT yang tingkat pencapaian target penerimaannya sampai dengan 102%.

4. Data jumlah penduduk

Data jumlah penduduk diperoleh dari publikasi BPS. Berdasarkan publikasi BPS, Jumlah penduduk Indonesia tahun 2009 berjumlah 232,09 juta jiwa. Persebaran penduduk Indonesia sangat tidak merata dimana jumlah penduduk terbanyak dalam satu propinsi dapat mencapai 17,99% dari populasi, yaitu di Propinsi Jawa Barat, dan jumlah penduduk paling sedikit terdapat di Propinsi Papua Barat sebanyak 0,32% dari populasi. Detil data jumlah penduduk lihat tabel 3.7.

Tabel 3.7
Jumlah Penduduk Indonesia Tahun 2009 dan Persebarannya

No.	Propinsi	Penduduk 2009	Proporsi penduduk
1	NAD	4,356.59	1.88%
2	Sumatera Utara	13,214.46	5.69%
3	Sumatera Barat	4,793.11	2.07%
4	Riau	5,414.93	2.33%
5	Jambi	2,839.60	1.22%
6	Sumatera Selatan	7,292.01	3.14%
7	Bengkulu	1,690.66	0.73%
8	Lampung	7,477.58	3.22%
9	Kepulauan Bangka Belitung	1,133.39	0.49%
10	Kepulauan Riau	1,516.31	0.65%
11	DKI Jakarta	9,161.75	3.95%
12	Jawa Barat	41,748.94	17.99%
13	Jawa Tengah	32,933.09	14.19%
14	DI Yogyakarta	3,493.47	1.51%
15	Jawa Timur	37,354.46	16.10%
16	Banten	9,910.64	4.27%
17	Bali	3,562.06	1.53%
18	Nusa Tenggara Barat	4,443.22	1.91%
19	Nusa Tenggara Timur	4,608.66	1.99%
20	Kalimantan Barat	4,346.40	1.87%
21	Kalimantan Tengah	2,118.81	0.91%
22	Kalimantan Selatan	3,496.58	1.51%
23	Kalimantan Timur	3,181.66	1.37%
24	Sulawesi Utara	2,237.37	0.96%
25	Sulawesi Tengah	2,501.07	1.08%
26	Sulawesi Selatan	7,921.29	3.41%
27	Sulawesi Tenggara	2,140.36	0.92%
28	Gorontalo	987.66	0.43%
29	Sulawesi Barat	1,047.68	0.45%
30	Maluku	1,321.76	0.57%
31	Maluku Utara	964.21	0.42%
32	Papua Barat	753.51	0.32%
33	Papua	2,122.72	0.91%
TOTAL		232,086.01	100.00%

Sumber : BPS, diolah.

5. Data konsumsi tembakau dan sirih

Dalam rangka memberikan alternatif metode pendistribusian penerimaan pajak rokok, dalam simulasi penerapan pajak rokok diberikan alternatif metode pendistribusian penerimaan pajak rokok menggunakan data proporsi konsumsi rokok masyarakat. Setelah mempelajari dan melakukan survei ke BPS, kami memutuskan untuk menggunakan data konsumsi tembakau dan sirih sebagai proksi konsumsi rokok alternatif dalam

melakukan pendistribusian penerimaan pajak rokok ke daerah propinsi. Alasannya adalah data konsumsi tembakau dan sirih lebih menggambarkan objek pajak rokok, yaitu konsumsi rokok ketimbang jumlah penduduk.

Tabel 3.8

Konsumsi Tembakau dan Sirih dan Proporsinya per Propinsi

No.	Propinsi	Kons perkap sebulan	Kons Setahun	Proporsi
1	NAD	33,285.00	1,740,109,553	2.77%
2	Sumatera Utara	28,730.00	4,555,816,664	7.25%
3	Sumatera Barat	28,923.00	1,663,572,589	2.65%
4	Riau	34,463.00	2,239,376,874	3.56%
5	Jambi	29,021.00	988,898,023	1.57%
6	Sumatera Selatan	26,504.00	2,319,209,521	3.69%
7	Bengkulu	25,976.00	527,000,391	0.84%
8	Lampung	22,992.00	2,063,093,093	3.28%
9	Kepulauan Bangka Belitung	38,918.00	529,310,447	0.84%
10	Kepulauan Riau	37,048.00	674,114,968	1.07%
11	DKI Jakarta	29,327.00	3,224,239,193	5.13%
12	Jawa Barat	24,343.00	12,195,533,792	19.40%
13	Jawa Tengah	16,173.00	6,391,522,018	10.17%
14	DI Yogyakarta	16,365.00	686,048,267	1.09%
15	Jawa Timur	17,991.00	8,064,529,856	12.83%
16	Banten	29,123.00	3,463,529,790	5.51%
17	Bali	15,309.00	654,378,845	1.04%
18	Nusa Tenggara Barat	13,592.00	724,707,144	1.15%
19	Nusa Tenggara Timur	12,871.00	711,817,144	1.13%
20	Kalimantan Barat	24,699.00	1,288,222,104	2.05%
21	Kalimantan Tengah	29,104.00	739,991,297	1.18%
22	Kalimantan Selatan	24,047.00	1,008,985,870	1.61%
23	Kalimantan Timur	31,967.00	1,220,497,913	1.94%
24	Sulawesi Utara	19,562.00	525,208,338	0.84%
25	Sulawesi Tengah	20,961.00	629,098,354	1.00%
26	Sulawesi Selatan	17,044.00	1,620,126,521	2.58%
27	Sulawesi Tenggara	17,586.00	451,684,979	0.72%
28	Gorontalo	19,899.00	235,840,874	0.38%
29	Sulawesi Barat	17,507.00	220,101,072	0.35%
30	Maluku	16,725.00	265,276,542	0.42%
31	Maluku Utara	27,680.00	320,270,692	0.51%
32	Papua Barat	26,493.00	239,551,613	0.38%
33	Papua	26,701.00	680,144,736	1.08%
TOTAL				100.00%

Sumber : BPS, diolah

Data konsumsi tembakau dan sirih yang digunakan dalam simulasi kami adalah data konsumsi tembakau dan sirih per propinsi yang diolah dari publikasi BPS mengenai SUSENAS Panel Maret 2009. Konsumsi perkapita

untuk rokok terbesar dilakukan masyarakat di Propinsi Bangka Belitung sebesar Rp38.910,- dan terendah di NTT sebesar Rp12.871,- Namun karena jumlah penduduk yang berbeda, maka tidak langsung berarti proporsi konsumsi di kedua wilayah itu menjadi yang paling tinggi atau rendah. Data menunjukkan bahwa proporsi konsumsi terbesar ada di Jawa Barat sebesar 19,4%% dan terendah di Sulawesi Barat sebesar 0,35%. Detil data konsumsi tembakau dan sirih disajikan dalam tabel 3.8.

6. Pengolahan tabel I-O tahun 2005

Dalam melakukan analisis dampak perekonomian, yaitu analisis atas perubahan output, pendapatan, dan tenaga kerja akibat penerapan pajak rokok, kami menggunakan tabel I-O nasional 66 sektor tahun 2005. Industri rokok dalam tabel I-O menempati kode sektor 34, dengan total output sebesar 72 triliun rupiah, jumlah pekerja sebesar 282,4 ribu pekerja, dan rata-rata upah pekerja per bulan sebesar Rp1.581.216,00.

Sebagian besar hasil output dari industri rokok atau sebesar 61,7 triliun rupiah atau sebesar 85,7% dikonsumsi langsung oleh konsumen akhir. Sedangkan output sektor 34 yang diekspor hanya sebesar 2,6 triliun rupiah atau sebesar 3,6%. Hal ini menunjukkan bahwa orientasi pasar dari industri rokok masihlah konsumen dalam negeri.

Dari hasil pengolahan tabel I-O diperoleh informasi bahwa industri rokok bukanlah termasuk top sepuluh sektor dalam perekonomian Indonesia baik dari sisi total output, jumlah tenaga kerja, maupun pendapatan pekerjanya. Industri rokok hanya menempati posisi ke-29 dari sisi total output, posisi ke-44 dari sisi jumlah pekerja, dan posisi ke-24 dari sisi rata-rata pendapatan pekerja per bulan (lengkapannya disajikan dalam tabel 3.9).

Sedangkan dari pengolahan indeks keterkaitan antar sektor, diketahui bahwa industri rokok bukanlah termasuk sektor kunci dalam perekonomian Indonesia, karena memiliki indeks keterkaitan industri ke depan maupun ke belakang kurang dari 1, yaitu sebesar 0,92525 untuk *backward linkage* dan 0,66746 untuk *forward linkage*.

Tabel 3.9

Posisi Output, Tenaga Kerja, Pendapatan menurut Sektor Tahun 2005

Sektor	OUTPUT		
	Output (triliun rupiah)	% Output thd total	Posisi
Bangunan	578	10.17%	1
Perdagangan	508	8.93%	2
Industri mesin, alat-alat dan perlengkapan listrik	272	4.78%	3
Pengilangan minyak bumi	233	4.10%	4
Restoran dan hotel	223	3.92%	5
.....	-		
Industri rokok	72	1.27%	29
Cengkeh	2	0.04%	62
Tembakau	2	0.04%	63
TOTAL OUTPUT	5,688		

Sektor	TENAGA KERJA		
	Tenaga Kerja (orang)	% Tenaga kerja thd total	Posisi
Perdagangan	16,226,485	17.00%	1
Padi	11,498,391	12.04%	2
Sayur-sayuran dan buah-buahan	11,172,545	11.70%	3
Bangunan	4,497,559	4.71%	4
Jasa lainnya	4,071,076	4.26%	5
....	-		
Tembakau	670,684	0.70%	26
Cengkeh	304,759	0.32%	42
Industri Rokok	282,355	0.30%	44
TOTAL TENAGA KERJA	95,463,852		

Sektor	PENDAPATAN	
	Rata-rata upah perpekerja (rupiah)	Posisi
Pengilangan minyak bumi	31,625,675	1
Penambangan minyak, gas, dan panas bumi	11,244,787	2
Industri kimia	7,341,345	3
Penambangan batubara dan bijih logam	7,291,153	4
Industri mesin, alat-alat dan perlengkapan listrik	5,493,853	5
....	-	
Industri rokok	1,581,216	24
Cengkeh	112,380	57
Tembakau	52,610	63
RATA-RATA UPAH SELURUH SEKTOR	2,075,990	

--- 00 ---