

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Setelah melalui perdebatan yang panjang dan melelahkan selama tiga tahun, rancangan Undang-undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) sebagai pengganti Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang PDRD, disahkan dan diundangkan pada tanggal 15 September 2009. Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang mulai berlaku tanggal 1 Januari 2010, membawa setidaknya lima perubahan atas ketentuan mengenai pajak dan retribusi daerah. Perubahan tersebut adalah (1) perluasan basis pajak dan retribusi daerah; (2) pemberian diskresi menetapkan tarif kepada daerah; (3) pembatasan kepada daerah dalam membentuk pungutan pajak dan retribusi daerah yang baru; (4) peningkatan akuntabilitas pengalokasian pendapatan dari pajak dan retribusi daerah; dan (5) peningkatan efektifitas pengawasan pungutan daerah.

Salah satu perubahan yang sangat ditunggu-tunggu oleh para pemerintah daerah dan banyak kalangan lainnya adalah mengenai perluasan basis pajak dan retribusi daerah. Sebagaimana kita maklumi peran Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Indonesia masih sangat rendah dibandingkan dengan negara-negara berkembang lainnya apalagi bila dibandingkan dengan negara-negara OECD (sidik, 2001). Di samping itu maraknya perda-perda bermasalah mengenai pembentukan pajak dan retribusi daerah yang meresahkan banyak kalangan usaha juga ditenggarai disebabkan oleh relatif kecilnya sumber-sumber PAD dalam APBD (Ray, 2001; SMERU, 2001, dan Lewis, 2003).

Perluasan basis pajak dan retribusi daerah dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 dilakukan dengan menetapkan dua jenis pajak pusat yaitu : Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) Pedesaan dan Perkotaan dan Bea Perolehan Hak atas Tanah (BPHTB), dan dua jenis pajak baru yaitu : pajak rokok dan pajak sarang burung walet, serta beberapa jenis retribusi baru sebagai pajak dan retribusi daerah. Sehingga secara total berdasarkan UU ini pemerintah daerah propinsi mempunyai

lima jenis pajak daerah sedangkan pemerintah daerah kabupaten dan kota mempunyai sebelas jenis pajak daerah yang dapat dipungut (lihat tabel 1.1). Selain itu undang-undang ini juga menetapkan kenaikan tarif pajak untuk sebagian besar jenis pajak daerah yang lama. Dengan perluasan basis pajak dan retribusi dimaksud, maka secara umum undang-undang ini memberikan potensi peningkatan PAD yang signifikan dari pos pajak dan retribusi daerah.

Tabel 1.1

## Jenis-jenis Pajak Daerah Menurut UU Nomor 28 Tahun 2009

Pajak Propinsi			Pajak Kabupaten/Kota		
No.	Jenis	Tarif Maksimal	No.	Jenis	Tarif Maksimal
1	Pajak Kendaraan Bermotor :		1	Pajak Hotel	10%
	a. Kendaraan pertama	2%	2	Pajak Restoran	10%
	b. Kendaraan kedua, dst.	10%	3	Pajak Hiburan	35%
2	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBN-KB)	20%	4	Pajak Reklame	25%
3	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor	10%	5	Pajak Penerangan Jalan	10%
4	Pajak Air Permukaan	10%	6	Pajak Mineral Bukan Logam dan	25%
5	Pajak Rokok	10%	7	Pajak Parkir	30%
			8	Pajak Air Bawah Tanah	20%
			9	Pajak Sarang Burung Walet	10%
			10	PBB Pedesaan dan Perkotaan	0,30%
			11	BPHTB	5%

Salah satu jenis pajak baru bagi daerah propinsi adalah pajak rokok. Pembahasan mengenai pajak rokok sebagai pajak daerah berjalan cukup alot dan mendapat banyak masukan dari berbagai kalangan. Pemerintah memaparkan kesulitan-kesulitan yang akan ditemui dalam mengadministrasikan pemungutan pajak ini apabila menjadi pajak daerah (kontan online, 12 September 2008). Para pengusaha rokok dan para petani tembakau mengungkapkan keberatannya atas rencana pengenaan pajak daerah ini karena mereka meyakini tambahan pungutan atas rokok akan menurunkan penjualan rokok dan menghancurkan tingkat harga tembakau (detik finance, 5 Juli 2009). Disamping itu media masa juga

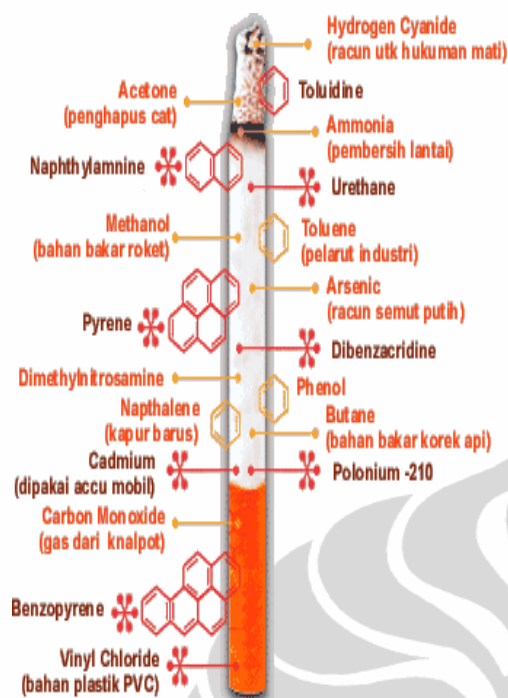
memberitakan mengenai keberatan Pejabat yang berwenang memungut cukai (Direktur Jenderal Bea dan Cukai) untuk memungut jenis pajak daerah baru ini (kompas, 18 Agustus 2009).

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 secara drastis, sehingga perlu dibatasi. Dan hasilnya, pajak rokok ditetapkan sebagai pajak daerah propinsi yang baru, namun baru akan efektif dilaksanakan pada 1 Januari 2014.

Terlepas dari perdebatan dalam pembahasan RUU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, khususnya mengenai pajak rokok, produk rokok sendiri memang merupakan komoditas yang membahayakan kesehatan manusia. Namun demikian rokok juga memberikan sumbangan yang cukup signifikan terhadap perekonomian. Sumbangan positif Industri rokok terhadap perekonomian antara lain berupa penciptaan lapangan kerja, menumbuhkan industri/jasa terkait, dan sumber penerimaan negara (road map IHT 2007-2020). Disamping itu industri rokok juga aktif mensponsori kegiatan-kegiatan olah raga dan seni.

### **I.1.a. Bahaya Rokok**

Rokok mengandung banyak sekali zat-zat yang tidak cocok untuk kesehatan manusia. Setiap batang rokok yang dinyalakan akan mengeluarkan lebih dari 4.000 bahan kimia beracun yang membahayakan dan dapat membawa maut. Setiap isapan rokok menyerupai sedotan maut. Di antara kandungan asap rokok termasuk bahan radioaktif (polonium-201) dan bahan-bahan yang digunakan di dalam cat (acetone), pencuci lantai (ammonia), racun ngengat (naphthalene), racun serangga (DDT), racun arsenik, dan gas beracun (hydrogen cyanide) yang digunakan di “kamar gas maut” bagi terdakwa yang menjalani hukuman mati. Belum lagi 3 jenis racun yang



sangat mematikan berupa Tar, Nikotin, dan Karbon Monoksida (wordpress.com, 26 Agustus 2008).

Orang yang merokok atau perokok aktif dalam jangka panjang beresiko tinggi terkena berbagai macam penyakit berbahaya yang berpotensi mempercepat datangnya kematian bagi mereka. Menurut Tobacco or Health in The European Union 2004, setidaknya terdapat 24 jenis penyakit mematikan yang disebabkan oleh kebiasaan merokok.

Laporan WHO tahun 2001 mengungkapkan bahwa penyebab utama kematian di Indonesia yang berkaitan dengan konsumsi tembakau adalah penyakit jantung, stroke, kanker, dan penyakit paru obstruktif kronis. Selain dampak negatif jangka panjang, perokok juga beresiko terkena hal-hal yang mengejutkan seperti yang diberitakan oleh detik.com tanggal 3 Februari 2010, dimana seorang perokok harus mendapatkan 51 jahitan dimulutnya akibat rokok yang dihisapnya tiba-tiba meledak.

Disamping itu, orang-orang non perokok disekitar perokok aktif atau perokok pasif, juga beresiko tinggi terkena berbagai penyakit akibat asap rokok (U.S. Departement of Health and Human Services 2004). Asap rokok yang dihisap oleh perokok pasif akan meningkatkan resiko terkena penyakit di bagian mulut, kerongkongan, paru-paru, jantung, esofagus, perut, pankreas, dsb. Penelitian Mathers dan Loncar tahun 2006 mengungkapkan bahwa asap rokok membunuh satu perokok pasif dari setiap delapan orang yang meninggal akibat merokok. Lebih jauh asap rokok juga berdampak buruk bagi kesehatan ibu hamil dan janinnya, serta anak-anak (Schick dan Glantz, 2005; Fontham dan Correa, 1994; Suryanto, 2000; Law, Moris, dan Wald, 1997; Otsuka dkk 2001).

### **I.1.b. Manfaat Rokok**

Kendati diidentifikasi banyak negatifnya, ternyata rokok juga memberi manfaat, sehingga keberadaan industri ini masih dapat bertahan. Manfaat utama dirasakan oleh para perokok berupa kenikmatan khas yang sulit digambarkan sehingga membuat kecanduan. Menurut sebagian perokok, mereka sangat menikmati merokok dalam kondisi habis makan, cuaca dingin, dan situasi yang membutuhkan konsentrasi.

Manfaat selanjutnya dinikmati oleh industri hasil tembakau (IHT) dan industri pendukungnya serta daerah penghasil. IHT sampai saat ini masih mempunyai peran penting dalam menggerakkan ekonomi nasional terutama di daerah penghasil tembakau, cengkeh dan sentra-sentra produksi rokok. Peran penting IHT tersebut antara lain berupa menumbuhkan industri/jasa terkait, penyediaan lapangan usaha dan penyerapan tenaga kerja. Bahkan dalam situasi krisis ekonomi, IHT tetap mampu bertahan dan tidak melakukan pemutusan hubungan kerja (Roadmap IHT 2007-2020).

Disamping itu IHT juga memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap penerimaan Negara. Cukai hasil tembakau tercatat sebesar 55,3 triliun atau mencapai 6,38% dari total pendapatan APBN di tahun 2009. IHT juga aktif mensponsori berbagai kegiatan olah raga, seni, dan beasiswa, seperti liga sepak bola dan bulu tangkis, pagelaran musik, serta beasiswa bagi jenjang pendidikan menengah sampai tinggi.

### **I.1.c. Sekilas Mengenai Rokok di Indonesia**

Pada tahun 2004, lima negara yang mengkonsumsi rokok terbesar di dunia secara berurutan adalah China, Amerika Serikat, Jepang, Rusia, dan Indonesia (roadmap IHT, 2007-2020). Konsumsi rokok domestik (Indonesia) secara total (rokok kretek, rokok putih dan cerutu) pada tahun 2000 mencapai 215 milyar batang atau meningkat 38% (rata-rata 3,8 % per tahun) dalam kurun waktu sepuluh tahun, dari tahun 1990 yang hanya sebesar 155 milyar batang. Untuk tahun 2010, dengan asumsi tingkat pertumbuhan 3,2% karena adanya upaya pengendalian konsumsi diperkirakan permintaan domestik, dapat mencapai 240 milyar batang. Data Laporan WHO tahun 2001

menunjukkan 31,5% penduduk Indonesia, atau sejumlah lebih dari 60 juta jiwa, merokok (lengkapnya lihat tabel 1.2). Dari jumlah itu 88% menghisap rokok kretek dengan kandungan tembakaunya mencapai 60%-70%.

Tabel 1.2  
Prevalensi merokok penduduk umur 15 tahun keatas  
menurut propinsi dan jenis kelamin, 1995 dan 2001

Provinsi	1995			2001		
	Pria	Wanita	Pria & Wanita	Pria	Wanita	Pria & Wanita
DI Aceh	52,8%	2,2%	26,9%	--	--	--
Sumut	59,8%	2,5%	28,7%	59,7%	1,7%	30,3%
Sumbar	54,2%	1,5%	27,6%	67,1%	2,5%	33,3%
Riau	58,6%	3,7%	31,0%	63,3%	2,1%	33,4%
Jambi	57,2%	1,7%	29,2%	57,4%	1,5%	30,1%
Sumsel	61,3%	1,7%	31,6%	64,8%	1,7%	33,7%
Bengkulu	61,1%	2,4%	32,3%	66,7%	0,6%	34,8%
Lampung	42,6%	1,8%	22,1%	67,4%	1,6%	35,9%
Bangka Belitung	--	--	--	58,5%	1,3%	30,3%
DKI-Jakarta	58,3%	1,8%	29,8%	54,5%	1,5%	27,7%
Jabar	52,4%	1,3%	26,1%	68,0%	1,7%	35,0%
Jateng	47,2%	0,5%	23,5%	61,5%	1,0%	30,8%
DI Yogya	55,7%	1,3%	27,2%	53,7%	0,2%	26,3%
Jatim	33,1%	0,9%	16,9%	62,4%	0,8%	30,7%
Banten	--	--	--	66,3%	0,8%	33,6%
Bali	61,8%	0,5%	29,2%	45,7%	1,3%	23,3%
NTB	45,7%	1,0%	18,8%	62,6%	0,4%	29,9%
NTT	39,8%	0,9%	20,1%	56,6%	0,5%	27,6%
Timtim	53,9%	6,0%	30,2%	--	--	--
Kalbar	54,7%	2,4%	28,7%	58,6%	2,9%	31,4%
Kalteng	46,3%	2,3%	23,6%	60,2%	1,0%	31,8%
Kalsel	42,1%	1,9%	22,5%	51,8%	1,2%	26,6%
Kaltim	50,6%	0,9%	25,6%	55,3%	2,6%	29,2%
Sulut	49,3%	3,3%	26,2%	61,2%	1,9%	31,7%
Sulteng	48,7%	2,2%	23,7%	64,6%	3,0%	34,3%
Sulsel	51,1%	2,4%	26,1%	58,5%	1,2%	27,9%
Sultra	40,9%	1,0%	21,1%	58,7%	1,7%	29,9%
Gorontalo	--	--	--	69,0%	0,9%	35,2%
Maluku	69,0%	4,3%	23,1%	--	--	--
Irja	55,0%	0,6%	27,3%	54,6%	3,7%	29,7%
Semua propinsi	53,4%	1,7%	26,9%	62,2%	1,3%	31,5%

Sumber : Depkes tahun 2004

Road Map IHT 2007-2020 mengungkapkan produksi rokok domestik pada tahun 2000 adalah sebesar 239,5 milyar batang. Seiring

dengan adanya kebijakan kenaikan cukai yang tinggi dan pengaturan pengendalian produk tembakau yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan, produksi rokok nasional mengalami penurunan hingga hanya mencapai 192,3 milyar batang saja pada tahun 2003. Seiring dengan penurunan beban cukai hasil tembakau dalam kurun waktu selanjutnya, produksi rokok kembali meningkat. Pada tahun 2007 produksi rokok mencapai 231,0 milyar batang dan tahun 2008 produksi rokok diharapkan dapat mencapai 240 milyar batang (lihat tabel 1.3). Pada tahun 2015 diperkirakan produksi rokok mencapai 260 milyar batang atau meningkat 1,4 % per tahun.

Tabel 1.3

## Perkembangan Produksi Rokok Nasional Tahun 2004 s/d Tahun 2008

No.	Jenis	Tahun				
		2004	2005	2006	2007	2008*
1.	Rokok Kretek (milyar batang)	188,27	205,01	202,96	214,6	223,0
	(% thd Total)	92,34	93,05	92,79	92,9	92,9
	(% Perkembangan)	8,8	8,89	-0,99	5,74	3,9
2.	Rokok Putih (milyar batang)	15,61	15,46	15,77	16,4	17,0
	(% thd Total)	7,45	6,95	7,21	7,1	7,1
	(% Perkembangan)	-17,67	-0,96	2	3,99	0
	Total (milyar batang)	203,88	222,38	218,73	231	240
	(% Perkembangan)	6	9,07	-0,72	5,6	3,89

\*angka sementara ;

Sumber : Road Map Industri Hasil Tembakau 2007-2020

Teh-wei Hu dkk (2008) dalam penelitian mengenai pajak rokok di China memaparkan fakta bahwa merokok di China pada tahun 2006 lebih murah 72,5% daripada tahun 1996. Sedangkan di Indonesia Teh-wei Hu mengungkapkan bahwa harga riil rokok pada tahun 2006 lebih rendah 24,2% daripada tingkat harga riil rokok tahun 1996. Hal ini menunjukkan bahwa merokok di Indonesia jauh lebih murah bila dibandingkan dengan tiga negara

tetangga Indonesia yaitu Malaysia, Singapura, dan Thailand. Tingkat harga riil rokok pada tahun 2006 di tiga negara tetangga tersebut relatif meningkat sampai dengan 91,7% (di Malaysia) dibandingkan dengan tingkat harga riil rokok tahun 1996.

Dalam penelitian sebelumnya, Teh-wei Hu (1997) mengungkapkan bahwa prinsip dasar ekonomi menunjukkan bahwa peningkatan harga rokok akan menurunkan konsumsi rokok. Karenanya pengenaan pajak terhadap rokok dapat mengurangi konsumsi rokok. Secara umum rokok dikenakan pajak oleh setiap tingkatan pemerintahan, mulai dari Pemerintah Pusat sampai ke pemerintah daerah. Bentuk umum dari pajak rokok adalah berdasarkan jumlah penjualan (excise tax); sedangkan sebagian pemerintah ada juga yang mengenakan pajak rokok berdasarkan persentase tetap dari harga (pajak advalorem). Berdasarkan pengalaman banyak negara, permintaan produk rokok bersifat inelastis terhadap harga, sehingga penerimaan negara tidak akan menurun akibat kebijakan kenaikan harga rokok.

#### I.1.d. Tanggung Jawab Pelayanan Kesehatan Masyarakat di Indonesia

Seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah yang luas mulai tahun 2001, sebagian besar penyelenggaraan fungsi pemerintahan didesentralisasikan oleh Pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah. Sesuai dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (pengganti UU Nomor 22 Tahun 1999), pemerintah daerah diberi kewenangan untuk menyelenggarakan seluruh fungsi pemerintahan kecuali kewenangan pemerintahan dalam bidang pertahanan, keamanan, politik luar negeri, fiskal dan moneter, peradilan, dan agama. Sehingga penyelenggaraan fungsi pelayanan kesehatan masyarakat di Indonesia menjadi tanggung jawab pemerintah daerah dalam era otonomi daerah sekarang ini.

## I.2. Perumusan Masalah

Penetapan pajak rokok sebagai salah satu sumber penerimaan daerah tentu saja akan membawa dampak terhadap perekonomian. Kami menduga setidaknya terdapat beberapa pelaku ekonomi yang akan terkena dampak secara



langsung, diantaranya adalah konsumen rokok melalui tambahan beban dalam mengkonsumsi rokok, Pemerintah Pusat melalui penurunan penerimaan cukai hasil tembakau, Pemerintah Daerah melalui penambahan penerimaan PAD, dan industri rokok melalui tambahan beban pajak dan penurunan konsumsi masyarakat.

Memperhatikan ketentuan mengenai pajak rokok yang diatur dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009, kami juga menduga bahwa kebijakan pajak rokok sebagai pajak daerah masih belum sepenuhnya siap dilaksanakan dan masih membutuhkan banyak persiapan. Hal ini terlihat dari baru akan dijalankannya kebijakan ini dalam empat tahun ke depan atau mulai 1 Januari 2014. Beberapa ketentuan mengenai pajak rokok juga disusun secara terburu-buru sehingga belum menuju pada peningkatan kemandirian keuangan daerah dan masih belum sepenuhnya sesuai dengan prinsip-prinsip perpajakan daerah.

Oleh karena itu untuk memantapkan persiapan penerapan kebijakan pajak rokok sebagai pajak daerah dibutuhkan sebuah pengkajian yang komprehensif mengenai skenario dampak penerapan pajak daerah atas rokok dimaksud. Proyeksi atas dampak penerapan pajak daerah atas rokok yang setidaknya perlu diketahui guna pengambilan kebijakan yang tepat adalah mengenai dampak penerapan pajak daerah atas rokok terhadap penerimaan negara, penerimaan daerah, ketimpangan fiskal, produksi rokok, output nasional, pendapatan masyarakat, dan tenaga kerja.

### **I.3. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini diarahkan sebagai tindakan antisipatif dalam melaksanakan ketentuan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 khususnya yang terkait dengan penerapan pajak rokok sebagai pajak daerah propinsi yang baru. Tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk memberikan masukan berupa simulasi dampak penerapan pajak daerah atas rokok kepada para pemangku kepentingan.

Tujuan teknis dari penelitian ini adalah :

1. Memberikan analisis skenario dampak penerapan pajak rokok terhadap fiskal pemerintah, dalam rangka menggambarkan dampak penerapan pajak rokok

terhadap penerimaan negara, penerimaan daerah, dan ketimpangan fiskal daerah propinsi dan produksi rokok;

2. Memberikan analisis dampak penerapan pajak rokok terhadap perekonomian untuk menggambarkan sektor-sektor apa saja yang akan terkena dampak kebijakan pajak rokok serta menunjukkan sejauh mana kebijakan ini akan berpengaruh terhadap output nasional, pendapatan masyarakat, dan ketenagakerjaan;
3. Memberikan analisis ketentuan pajak rokok yang diatur dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang PDRD; dan
4. Memberikan rekomendasi dalam rangka persiapan pelaksanaan penerapan pajak daerah atas rokok tahun 2014.

#### **I.4. Metodologi Penelitian**

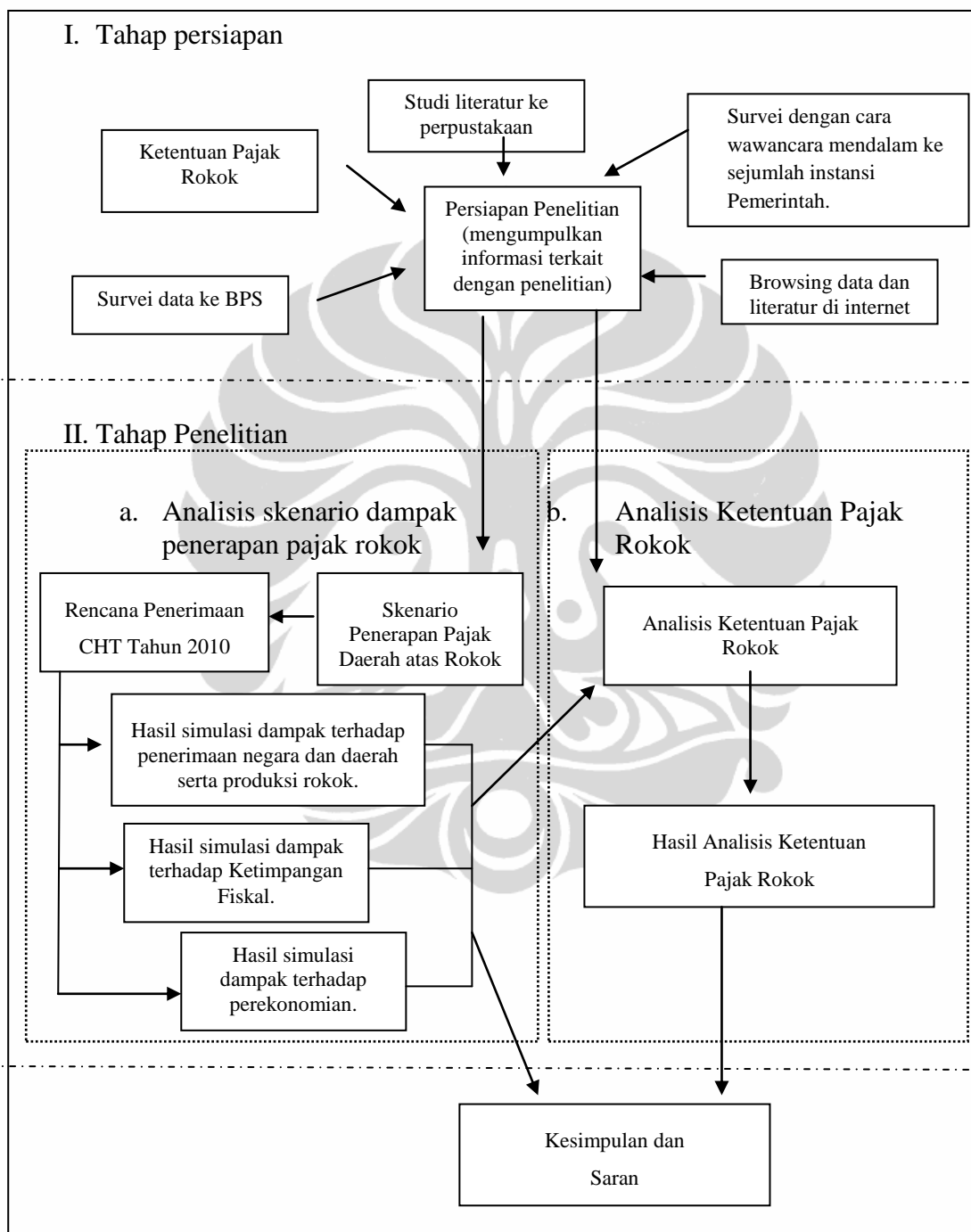
Metodologi yang akan digunakan dalam melakukan analisis dampak penerapan pajak rokok adalah metode analisis kuantitatif dan kualitatif. Analisis kuantitatif akan digunakan dalam melakukan simulasi skenario penerapan pajak rokok terhadap fiskal pemerintah, baik APBN maupun APBD dan ketimpangan fiskal daerah propinsi, serta simulasi dampak penerapan pajak rokok terhadap perekonomian (output, pendapatan, dan tenaga kerja). Sedangkan analisis kualitatif akan digunakan dalam melakukan analisis ketentuan pajak rokok yang dimuat dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang PDRD.

##### **1.4.a. Disain Penelitian**

Penelitian kami dibagi ke dalam dua tahap, yaitu tahap persiapan dan tahap pelaksanaan. Pada tahap persiapan dilakukan studi pustaka, survei data, browsing data dan literatur, dan sebagainya dalam rangka mempersiapkan kelancaran pelaksanaan penelitian.

Dalam tahap pelaksanaan, penelitian akan dibagi ke dalam dua blok penelitian. Pada blok pertama akan dilakukan analisis skenario dampak penerapan pajak rokok terhadap penerimaan negara dan daerah, ketimpangan fiskal, dan perekonomian, dengan melakukan simulasi apabila pajak rokok sudah mulai diberlakukan dalam tahun 2010. Pada blok kedua akan dilakukan

analisis terhadap ketentuan-ketentuan pajak daerah atas rokok yang diatur dalam UU Nomor 28 Tahun 2009, khususnya pada pasal 1, 2, 26-31, 94, dan 181 dengan cara membandingkannya dengan kriteria pajak daerah yang baik. Rencana desain penelitian kami disajikan dalam gambar 1.1.



**Gambar 1.1**  
**Disain Penelitian**

#### **1.4.b. Data yang Dipergunakan**

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer berupa informasi persepsi dari institusi-institusi yang terlibat dalam pembentukan dan pengadministrasian pajak rokok, yaitu Direktorat Cukai, DJBC, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, dan Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan. Data primer diperoleh dengan melakukan survei dengan metode wawancara mendalam ke institusi-institusi dimaksud. Sedangkan data sekunder berupa proyeksi penerimaan CHT 2010, elastisitas permintaan rokok, APBD 2001-2010, jumlah penduduk tahun 2009, konsumsi rokok, dan lain-lain. Data sekunder diperoleh dengan studi pustaka dan *browsing* dari internet.

#### **1.4.c. Analisis Skenario Dampak Penerapan Pajak Rokok**

Analisis skenario dampak penerapan pajak rokok akan dilakukan dengan mengadakan simulasi apabila pajak rokok telah mulai diberlakukan saat ini (2010). Dalam simulasi akan dihitung potensi besaran penerimaan pajak rokok dengan beberapa alternatif skenario sebagai berikut:

1. Skenario pertama pengenaan pajak daerah atas rokok sesuai UU (10%\*CHT) dengan mekanisme seperti pajak bahan bakar kendaraan bermotor, dimana pajak rokok tidak akan mempengaruhi harga yang dipatok pemerintah pada titik tertentu (dalam hal ini HJE). Sehingga pajak rokok merupakan bagian dari pendapatan CHT (harga jual di tingkat konsumen/HTP dijaga tetap sebesar HJE).
2. Skenario kedua pengenaan pajak daerah atas rokok sesuai UU (10%\*CHT) dengan mekanisme pemungutan mempengaruhi harga HJE sehingga harga jual di tingkat konsumen/HTP menjadi HJE plus pajak daerah atas rokok.
3. Skenario ketiga pengenaan pajak daerah atas rokok dengan menjadikan HJE sebagai basis pajak (pajak rokok menjadi 10%\*HJE) sehingga HTP akan meningkat lebih besar lagi.

Kemudian akan diperhitungkan dampak masing-masing skenario terhadap penerimaan APBN dari penerimaan CHT dan pendistribusian pajak rokok ke daerah menurut ketentuan UU (berdasarkan proporsi populasi) dan berdasarkan jumlah konsumsi rokok (sebagai metode pendistribusian alternatif). Selanjutnya berdasarkan pembagian ke daerah akan dihitung dampaknya terhadap ketimpangan fiskal.

Ketimpangan fiskal akan didekati dengan perubahan indeks kapasitas fiskal tiap-tiap skenario untuk masing-masing daerah menggunakan koefisien variasi dan indeks wiliamson. Rumusan indeks yang digunakan adalah sebagai berikut:

$$\text{Baseline} \quad \text{KF/Cap} = (\text{PAD} + \text{DBH} + \text{DAU}) / \text{Capita}$$

Indeks 1 : kapasitas fiskal per capita setelah pajak rokok dengan pendistribusian menurut jumlah penduduk.

$$\text{KF1/Cap} = (\text{PAD} + \text{DBH} + \text{DAU} + \text{Pajak rokok}) / \text{Capita}$$

Indeks 2 : kapasitas fiskal per capita setelah pajak rokok dengan pendistribusian menurut jumlah konsumsi rokok.

$$\text{KF2/Cap} = (\text{PAD} + \text{DBH} + \text{DAU} + \text{Pajak Rokok}) / \text{Capita}$$

Koefisien variasi maupun indeks wiliamson sendiri sudah sangat umum digunakan dalam menilai ketimpangan fiskal antar wilayah. Beberapa penelitian diantaranya adalah Soejono, 2005 yang mengukur dampak ketimpangan fiskal pemerintah daerah akibat perubahan formulasi DAU dan publikasi-publikasi BPS dalam menentukan ketimpangan fiskal antar wilayah.

Koefisien variasi merupakan perbandingan antara simpangan standar (standar deviasi) dengan nilai rata-rata. Koefisien variasi berguna dalam melihat sebaran data dari rata-rata hitungannya. Dalam hal menilai ketimpangan fiskal, maka semakin besar nilai koefisien variasi menunjukkan ketimpangan fiskal yang semakin besar dan sebaliknya nilai koefisien variasi yang semakin kecil menunjukkan ketimpangan fiskal yang semakin kecil.

$$\text{Rumus Koefisien Variasi : } \quad KV = \frac{S}{\bar{X}}$$

Keterangan : KV = Koefisien variasi  
 S = Standar deviasi dari indeks kapasitas fiskal/cap  
 $\bar{X}$  = Rata-rata indeks kapasitas fiskal/cap

Selain menggunakan koefisien variasi, dapat pula menghitung ketimpangan fiskal menggunakan Indeks Williamson (IW). Pada intinya IW merupakan koefisien persebaran dari rata-rata nilai sebaran yang dihitung berdasarkan estimasi dari nilai-nilai indeks kapasitas fiskal yang akan dinilai ketimpangannya. Rumus Indeks Williamson ini akan menghasilkan angka indeks yang lebih besar atau sama dengan nol dan lebih kecil dari satu. Ekstrimnya jika angka IW = nol maka menandakan tidak terjadi ketimpangan fiskal sedangkan angka IW yang lebih besar dari nol menunjukkan adanya ketimpangan fiskal. Semakin besar IW berarti semakin besar pula tingkat ketimpangan fiskal.

Rumus Indeks Wiliamson:

$$IW = \frac{\sqrt{\sum_{i=1}^i (Y_i - Y)^2 * P_i}}{Y}$$

Keterangan : IW = Indeks Wiliamson  
 Yi = Kapfis percap Propinsi i  
 Y = Total Kapfis percap  
 Pi = Proporsi Penduduk Propinsi i

Dampak penerapan pajak rokok terhadap perekonomian akan didekati dengan analisis Input-Output (I-O). Tabel I-O yang digunakan adalah tabel I-O nasional tahun 2005. *Shock* terhadap perekonomian akan dilakukan berdasarkan hasil simulasi dampak penerapan pajak rokok terhadap penurunan produksi rokok dan peningkatan penerimaan pemerintah daerah.

Dampak penerapan pajak rokok terhadap perekonomian akan diukur dengan dua model, yaitu model A, hanya memperhitungkan dampak penurunan produksi rokok akibat penurunan konsumsi masyarakat (kode I-O 301) pada sektor industri rokok (kode I-O 34) terhadap output, pendapatan, dan tenaga kerja. Dan model B, selain memperhitungkan dampak perekonomian akibat penurunan produksi rokok di sektor 34, juga diperhitungkan dampak perekonomian dari tambahan pengeluaran pemerintah di sektor 63 dan 64.

#### **1.4.4. Analisis Ketentuan Pajak Rokok dalam UU Nomor 28 Tahun 2009**

Dalam analisis ini akan dibandingkan antara ketentuan mengenai pajak daerah atas rokok menurut UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang PDRD di satu sisi dan prinsip-prinsip perpajakan serta kondisi tata niaga rokok di sisi lain. Penilaian kesesuaian ketentuan pajak rokok dengan kriteria pajak yang baik dilakukan melalui analisis kualitatif menggunakan temuan-temuan yang diperoleh dari survei dan pengolahan data yang ada.

### **I.5. Sistematika Penulisan**

Penelitian ini direncanakan terdiri dari lima bab, dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

- Bab I Pendahuluan

Dalam Bab Pendahuluan akan disampaikan tentang latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, metodologi penelitian, dan sistematika penulisan.

- Bab II Tinjauan Literatur

Tinjauan literatur akan dibagi ke dalam dua bagian, yaitu kerangka berpikir dan rangkuman penelitian-penelitian yang mendukung.

- Bab III Ketentuan Pajak Rokok dan Data Pendukung Simulasi

Dalam bab tiga akan disajikan profil pajak rokok, hubungan antara pajak rokok dan cukai hasil tembakau, serta temuan-temuan dalam survei. Selanjutnya dalam bab tiga akan diperlihatkan data penerimaan CHT dengan beberapa variabel ekonomi makro. Bab tiga akan diakhiri dengan pemaparan data pendukung simulasi termasuk pengolahan data I-O 66 sektor tahun 2005.

- Bab IV Analisis dan Pembahasan

Bab empat akan memaparkan analisis dan pembahasan hasil penelitian. Bab empat akan dibagi ke dalam tiga subbab. Subbab pertama membahas analisis skenario dampak penerapan pajak rokok. Subbab kedua akan membahas analisis ketentuan pajak rokok dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang PDRD. Dan Subbab ketiga akan membahas mengenai tantangan dalam menerapkan kebijakan pajak rokok.

- Bab V Penutup

Bab lima akan berisi kesimpulan, rekomendasi kebijakan, dan keterbatasan studi.

--- 00 ---