

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Peran pemerintah dalam perekonomian pasar antara lain karena adanya kegagalan pasar dalam sistem ekonomi, serta adanya fungsi redistribusi dan stabilisasi dari pemerintah. Pada dasarnya, pemerintah menjalankan tiga kategori dari aktivitas ekonominya: *regulation* – pemerintah mengatur dan menegakkan hukum untuk menciptakan dan menjaga hak baik warganya maupun Negara itu sendiri; *price setting* – pemerintah menentukan harga baik secara langsung maupun melalui mekanisme pajak dan subsidi; dan *production* – pemerintah memproduksi semua jenis “barang”, mulai hukum dan keteraturan sampai pendidikan dan keamanan<sup>1</sup>. Ketiga kategori tersebut memiliki dua konsekuensi penting: merubah pendapatan baik orang-perorang atau Negara dan merubah motif seseorang atau sekelompok orang untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.

Untuk menjaga kelangsungan jalannya pemerintahan dalam menjalankan fungsi-fungsinya tersebut, pemerintah memerlukan dana untuk membiayai kegiatan yang dilakukannya. Menurut Suparmoko<sup>2</sup>, bahwa sumber-sumber penerimaan Negara antara lain : pajak, retribusi, keuntungan dari perusahaan-perusahaan Negara, denda-denda dan perampasan yang dijalankan oleh pemerintah, pencetakan uang, pinjaman, hadiah, sumbangan masyarakat.

Dari sekian banyak sumber penerimaan Negara tersebut, pajak merupakan salah satu sumber yang menjadi andalan utama. Salah satu jenis pajak yang cukup besar di Indonesia dan potensial untuk

<sup>1</sup> Connoly, Sara and Alistair Munro, *Economics of the Public Sector*, London: Prentice Hall Europe, 1999, p.22

<sup>2</sup> Suparmoko, M., *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*, edisi keempat, BPFE, Jogjakarta, 1990. p. 94

dikembangkan lebih lanjut adalah cukai. Cukai menurut karakteristiknya termasuk kedalam pajak tidak langsung, sama misalnya dengan Pajak Pertambahan Nilai (PPN), Pajak Penjualan Barang Mewah (PPnBM), atau Bea Masuk.

Menurut Laporan Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)<sup>3</sup>, tujuan utama dan alasan mula-mula pengenaan cukai adalah untuk meningkatkan penerimaan Negara – sejauh hanya menyangkut tiga kelompok komoditas: minuman beralkohol, bahan bakar minyak dan hasil tembakau. Filosofi alternatifnya adalah pengenaan cukai sebagai sarana untuk mempengaruhi perilaku konsumen dan menggunakan mekanisme pasar untuk mempengaruhi pola konsumsi. Untuk negara-negara maju anggota OECD, tujuan utama pengenaan cukai sebagaimana pernyataan tersebut mungkin sudah lama bergeser kearah pengendalian konsumsi, namun di negara-negara berkembang seperti Indonesia, meskipun ada beberapa alasan pengenaan cukai seperti misalnya yang disebut dalam penjelasan Undang-undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai butir 4 huruf c “pembatasan dalam rangka perlindungan masyarakat di bidang kesehatan, ketertiban dan keamanan”, peranan cukai sebagai salah satu sumber penerimaan Negara sampai saat ini tetap didahulukan. Terbukti bahwa dari perancangan keputusan tarif cukai dan harga jual eceran hasil tembakau, tujuan utama dari berbagai alternative tarif cukai tersebut (terutama penetapan tarif cukai hasil tembakau untuk jenis Sigaret Kretek Mesin) masih mengutamakan ke penerimaan Negara.<sup>4</sup>

Sampai saat ini di Indonesia pungutan cukai hanya dikenakan atas tiga jenis Barang Kena Cukai (BKC), yaitu etil alcohol (EA), minuman

---

<sup>3</sup> Organization for Economics Co-Operation and Development (OECD), “Consumption Tax Trend”, 1999 edition, p.31.

<sup>4</sup> Subagjo, Kusumasto, “Kebijakan Penetapan Tarif Cukai dan harga Jual Eceran Sigaret Kretek Mesin dan Pengaruhnya pada Penerimaan Cukai”, thesis, Jakarta: Univeritas Indonesia, 1998. p.105.

mengandung etil alcohol (MMEA), dan hasil tembakau (HT). Menurut Undang-undang Nomor 11 tentang Cukai pasal 2, BKC adalah barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan undang-undang ini yaitu barang-barang yang dalam pemakaiannya antara lain perlu dibatasi atau diawasi

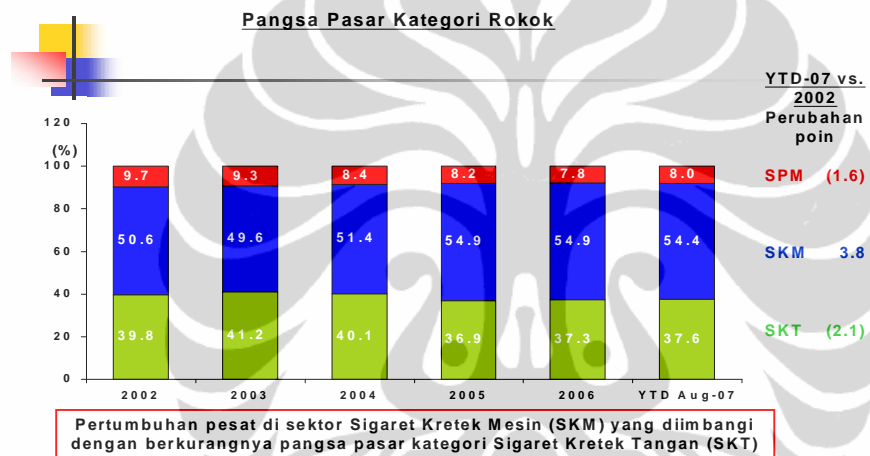
. Dari ketiga jenis barang tersebut, hasil tembakau merupakan komoditi yang menghasilkan penerimaan cukai yang sangat dominan. Lebih dari 96% penerimaan cukai dari tahun ke tahun berasal dari cukai hasil tembakau. Hasil tembakau adalah jenis barang yang dikenakan cukai oleh banyak Negara termasuk Indonesia, yang meskipun dalam Undang-undang disebut pemakaiannya perlu diawasi dan dibatasi agar tidak menimbulkan dampak negative pada masyarakat, tetapi perannya juga dibutuhkan baik oleh masyarakat maupun oleh pemerintah. Masyarakat memerlukan hasil tembakau terutama dalam bentuk produk jadi (rokok) maupun dalam proses penanaman tembakau, cengkeh dan lain-lain sampai produksi dan pemasaran dalam bentuk penyerapan lapangan kerja.

Secara teori, cukai dapat secara efektif dikenakan pada jenis-jenis barang tertentu yang biasanya memiliki elastisitas permintaan terhadap harga yang rendah. Karakteristik permintaan ini membuat jenis-jenis barang ini menarik untuk meningkatkan penerimaan Negara melalui pajak tidak langsung (cukai). Disamping itu, pemerintah juga memiliki beberapa tujuan lain dari pengenaan cukai atas barang-barang tersebut, misalnya menekan konsumsi komoditas tertentu. Dengan demikian, untuk menentukan tarif cukai yang efektif, pemerintah harus mempertimbangkan aspek pemaksimalan penerimaan cukai dan pengaruhnya terhadap permintaan (konsumsi) komoditas tersebut.

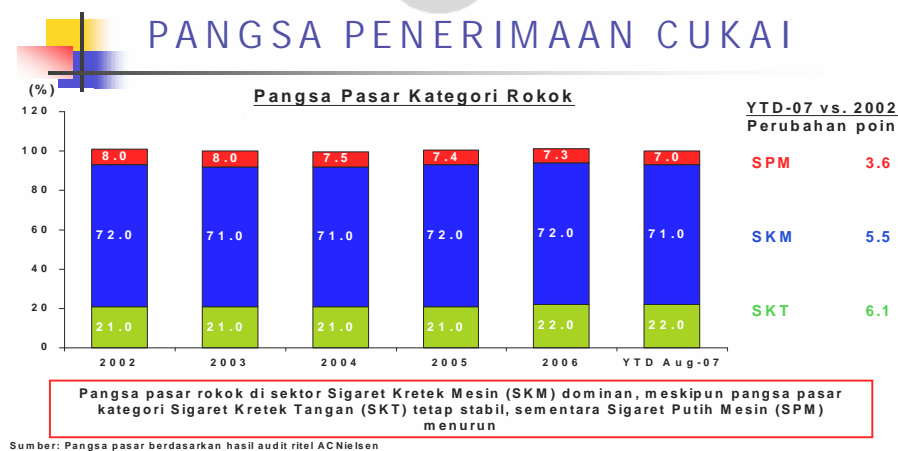
Saat ini ada tujuh jenis hasil tembakau yang umum diproduksi di Indonesia, yaitu Sigaret Putih Mesin (SPM), Sigaret Kretek Mesin (SKM), Sigaret Kretek Tangan (SKT), Cerutu, Kelembak Menyan (KLM) , Klobot

(KLB), dan Tembakau Iris (TIS), masing-masing dikenakan tariff cukai, pangsa pasar, dan karakteristik permasalahan yang berbeda pula. Dari segi perbandingan produksi dan penerimaan cukai, SKM sejak dahulu sudah mendominasi dengan perbandingan rata-rata produksi dan penerimaan dibandingkan dengan total seluruh jenis hasil tembakau lainnya (lihat gambar 1 dan 2).

Gambar I. 1. Pangsa Pasar kategori Rokok



Gambar I. 2. Pangsa Penerimaan Cukai untuk 3 jenis SKM, SKT, dan SPM tahun 2002 – Agst 2007



Meskipun hasil tembakau jenis SKT tidak mendominasi jumlah produksi dan penerimaan cukainya, karakteristik yang menonjol dan sering digunakan dalam argumentasi untuk penetapan tariff cukai dan harga jual ecerannya adalah pada banyaknya jumlah tenaga kerja yang terlibat dalam proses pembuatannya.

Dari tahun 2002 sampai dengan tahun 2006, kebijakan penetapan tariff cukai dan harga jual eceran hasil tembakau yang selalu mengalami perubahan yaitu komponen harga jual eceran minimum. Sedangkan mulai bulan Juli 2007, selain menetapkan harga jual eceran minimum pemerintah mulai menerapkan tarif cukai gabungan yaitu antara tarif cukai advalorem dan spesifik. Hal ini dilakukan untuk memenuhi target penerimaan Negara di bidang cukai yang mana dari tahun ke tahun selalu mengalami peningkatan. Penetapan tarif dan harga jual eceran hasil tembakau, bukan semata-mata sebagai sumber penerimaan negara melainkan juga untuk membatasi perkembangan konsumsi rokok dalam masyarakat. Hal ini berkaitan dengan aspek kesehatan yang ditimbulkan akibat mengkonsumsi hasil tembakau serta mengingat Indonesia yang menduduki peringkat kelima negara dengan konsumsi rokok terbanyak di dunia dan 22 persen diantaranya adalah remaja.

Penetapan kebijakan cukai hasil tembakau khususnya tarif cukai dan HJE selama ini dilakukan dengan pertimbangan strata produksi menurut jenis hasil tembakau dan harga jual eceran. Semakin besar volume produksi maka harga jual eceran yang ditetapkan pemerintah semakin tinggi<sup>5</sup>. Implikasinya perusahaan hasil tembakau menurunkan volume produksi rokok, mengurangi jam kerja buruh, serta mengurangi pembelian bahan baku (tembakau dan cengkih).

---

<sup>5</sup> Tim laboratorium Penelitian, Pengabdian pada Masyarakat dan pengkajian Ekonomi (LP3E), Fakultas Ekonomi UNPAD. 2006, Studi Kebijakan Cukai tembakau Jangka Menengah. Kerjasama Badan Pengkajian Ekonomi, Keuangan dan Kerjasama International Depkeu, Jakarta. P.74

Dengan kebijakan penetapan tarif dan harga jual eceran hasil tembakau yang cukup kompleks dan seringnya terjadi perubahan kebijakan cukai (sebagai ilustrasi di tahun 2001 telah diterbitkan 4 (empat) Keputusan Menteri Keuangan RI tentang Tarif Cukai dan Harga Dasar hasil tembakau) oleh pemerintah, maka diperlukan transparansi kebijakan cukai, sehingga kebijakan ini tidak memberikan dampak yang kontradiktif bagi pengembangan iklim usaha, terutama industri rokok.

Menghadapi kenyataan seperti ini perusahaan hasil tembakau akan berusaha untuk mempertahankan usahanya agar tetap *survive* dengan melakukan strategi-strategi persaingan usaha dengan kompetitornya. Secara ideal persaingan memiliki banyak aspek positif, tetapi bagi pelaku usaha, persaingan seringkali dipandang sebagai sesuatu yang kurang menguntungkan. Persaingan adalah proses perebutan pangsa pasar, konsumen, dan keuntungan. Untuk bisa menang dalam persaingan seringkali para pelaku usaha harus menekan harga untuk merebut konsumen. Penekanan harga akan berakibat berkurangnya keuntungan pelaku usaha. Disamping harga, senjata dalam persaingan usaha adalah peningkatan mutu produk dan pelayanan terhadap konsumen.

Sama dengan persaingan harga (*price competition*), persaingan dalam peningkatan mutu produk dan pelayanan juga akan bermuara pada berkurangnya keuntungan. Bagi pelaku usaha yang bersifat *profit motive*, konsekuensi ini cenderung dipandang negative. Dengan demikian merupakan konsekuensi logis apabila para pelaku usaha memilih untuk tidak bersaing.

Hal ini dapat terlihat dari hasil penelitian Sunaryo<sup>6</sup> yang menyatakan bahwa pada tahun 2000 secara umum hasil tembakau di wilayah Indonesia dijual dengan Harga Transaksi Pasar yang lebih rendah daripada HJE (harga banderol).

---

<sup>6</sup> Sunaryo, "Analisis Harga Jual Eceran Hasil Tembakau, skripsi: Jakarta, Sekolah Tinggi Ilmu Statistik, 2001,

Lebih rendahnya Harga Transaksi Pabrik dibandingkan dengan HJE menyebabkan pengusaha hasil tembakau mensubsidi cukai dari keuntungannya, apabila yang dijadikan acuan adalah harga sesuai dengan hasil kalkulasi HJE pada permohonan penetapan HJE suatu merek hasil tembakau. Hal ini merupakan gambaran kasar bahwa walaupun produsen menanggung kelebihan beban cukai akibat Harga Transaksi Pasar yang lebih rendah daripada HJE, perusahaan tersebut masih mau menjual produknya meskipun mungkin dengan margin keuntungan yang lebih rendah.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, peneliti sangat tertarik dengan pola kebijakan yang dilakukan pemerintah di bidang penetapan tarif cukai dan harga jual eceran hasil tembakau jenis Sigaret Kretek Tangan (SKT) dalam kaitannya dengan persaingan usaha. Karena kebijakan penetapan tarif cukai dan harga jual eceran hasil tembakau selama kurun waktu tahun 2002 sampai dengan tahun 2006 yang selalu mengalami perubahan adalah Harga Jual Eceran, dan mulai bulan Juli 2007 disamping menetapkan harga jual eceran juga memberlakukan tarif cukai gabungan antara tarif cukai *ad valorem* dengan spesifik. Oleh karena itu peneliti berkeinginan untuk menyusun tesis ini dengan judul “**Pengaruh Kebijakan Penetapan Harga Jual Eceran Hasil Tembakau jenis Sigaret Kretek Tangan terhadap Persaingan Usaha diantara Golongan Pengusaha Pabrikan Hasil Tembakau Sigaret Kretek Tangan**”

## **B. Perumusan Masalah**

Sebelum bulan Juli 2007, tarif cukai yang berlaku di Indonesia adalah tarif *ad valorem* yaitu suatu persentase tertentu dikalikan dengan suatu satuan harga dasar yang dalam UU Cukai disebut Harga Jual Eceran (HJE). Sejak bulan Juli 2007, pemerintah memberlakukan tarif cukai gabungan yaitu tarif cukai *ad valorem* dan spesifik.

Permasalahan khusus di Indonesia adalah adanya ketentuan dalam bidang cukai yaitu :

1. Membagi pabrik hasil tembakau menjadi beberapa golongan sesuai dengan realisasi jumlah produksi dalam tahun terakhir.
2. Mengatur besaran HJE minimum yang harus dipakai untuk penetapan cukai oleh masing-masing golongan pabrik hasil tembakau.

Dalam prakteknya pemerintah melakukan perubahan tarif cukai dan HJE hampir tiap tahun, tetapi sejak tahun 2002 sampai dengan bulan juni 2007 pemerintah hanya melakukan perubahan HJE sedangkan tariff cukai tidak berubah. Tetapi sejak bulan Juli 2007 selain adanya perubahan HJE, pemerintah mulai memberlakukan tariff cukai gabungan antara tariff advalorem dan spesifik. Hal ini dilakukan sebagai konsekuensi adanya perubahan target penerimaan cukai dalam APBN. Adanya perubahan kebijakan tariff dan batasan HJE minimum tersebut akan berpengaruh kepada penerimaan cukai. Dengan demikian, penentuan tariff cukai dan HJE tersebut bukan berdasar pada prediksi matematis berdasarkan potensi yang ada, namun lebih diarahkan kepada pencapaian target yang ditetapkan dalam APBN <sup>7</sup>.

Dari berbagai jenis hasil tembakau tersebut SKT memiliki karakteristik tersendiri, salah satu sebabnya adalah karena produk ini merupakan usaha padat karya. Penurunan konsumsi SKT yang berakibat pada penurunan produksi SKT dapat memicu kepada (yang sering dijadikan argument oleh para pengusaha pabrik untuk menolak kenaikan tariff cukainya) penurunan jumlah karyawan (buruh) yang bekerja pada sektor ini. Argumen ini cukup beralasan mengingat fakta bahwa dari salah satu pabrik hasil tembakau jenis SKT golongan SKT golongan besar yaitu PT. Gudang Garam, Tbk dapat menampung lebih dari 40.000 karyawan, sebagian besar adalah buruh liting. Bagi Indonesia di masa krisis ini,

---

<sup>7</sup> Fauzan, “ Pengaruh Kebijakan Tarif Cukai dan Harga Dasar terhadap Industri Hasil Tembakau”, skripsi : Jakarta, Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Dwipa Wacana, 2002, p. 20.



Negara berusaha keras dengan mendorong pengusaha mempekerjakan buruh luring dengan insentif tarif cukai dan HJE lebih rendah untuk SKT .

Akibat dari perubahan HJE hasil tembakau minimum dari tahun ke tahun dan daya beli masyarakat Indonesia yang belum sepenuhnya pulih akibat krisis ekonomi yang melanda Indonesia tahun 1997, maka perusahaan HT untuk mempertahankan usahanya melakukan berbagai macam strategi persaingan usaha dengan kompetitornya.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian terhadap *research problem* harga jual eceran dan persaingan usaha untuk menjawab pertanyaan apakah kebijakan penetapan harga jual eceran hasil tembakau jenis Sigaret Kretek Tangan berpengaruh terhadap persaingan usaha diantara golongan pengusaha pabrikan (GPP) hasil tembakau jenis sigaret kretek tangan?

Berdasarkan *research problem* diatas, maka penulis mengelaborasi *research question* untuk masing-masing golongan pengusaha pabrikan (GPP) sebagai berikut :

1. Apakah kebijakan penetapan harga jual eceran hasil tembakau jenis Sigaret Kretek Tangan berpengaruh terhadap persaingan usaha golongan pengusaha pabrikan (GPP) 1 (besar) hasil tembakau jenis sigaret kretek tangan?
2. Apakah kebijakan penetapan harga jual eceran hasil tembakau jenis Sigaret Kretek Tangan berpengaruh terhadap persaingan usaha golongan pengusaha pabrikan (GPP) 2 (menengah) hasil tembakau jenis sigaret kretek tangan?
3. Apakah kebijakan penetapan harga jual eceran hasil tembakau jenis Sigaret Kretek Tangan berpengaruh terhadap persaingan usaha golongan pengusaha pabrikan (GPP) 3A (kecil) hasil tembakau jenis sigaret kretek tangan?
4. Apakah kebijakan penetapan harga jual eceran hasil tembakau jenis Sigaret Kretek Tangan berpengaruh terhadap persaingan usaha

golongan pengusaha pabrikan (GPP) 3B (kecil sekali) hasil tembakau jenis sigaret kretek tangan?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui serta menganalisis dinamika hubungan untuk masing-masing golongan perusahaan sebagai berikut :

1. Kebijakan penetapan harga jual eceran hasil tembakau jenis Sigaret Kretek tangan terhadap Persaingan Usaha diantara golongan pengusaha pabrikan (GPP) 1 (besar) hasil tembakau jenis sigaret kretek tangan periode tahun 2002-2007;
2. Kebijakan penetapan harga jual eceran hasil tembakau jenis Sigaret Kretek tangan terhadap Persaingan Usaha diantara golongan pengusaha pabrikan (GPP) 2 (menengah) hasil tembakau jenis sigaret kretek tangan periode tahun 2002-2007;
3. Kebijakan penetapan harga jual eceran hasil tembakau jenis Sigaret Kretek tangan terhadap Persaingan Usaha diantara golongan pengusaha pabrikan (GPP) 3A (kecil) hasil tembakau jenis sigaret kretek tangan periode tahun 2002-2007;
4. Kebijakan penetapan harga jual eceran hasil tembakau jenis Sigaret Kretek tangan terhadap Persaingan Usaha diantara golongan pengusaha pabrikan (GPP) 3B (kecil sekali) hasil tembakau jenis sigaret kretek tangan periode tahun 2002-2007.

### **D. Signifikasi Penelitian**

Hasil penelitian dapat dimanfaatkan oleh berbagai elemen yang secara umum dibagi atas tiga kelompok, yaitu :

1. Akademis

Berusaha untuk memberikan gambaran kepada dunia akademis, hal-hal yang dilakukan suatu instansi dalam penentuan perencanaan

kebijakan tariff cukai hasil tembakau dan agar hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai informasi untuk mengadakan penelitian lebih mendalam tentang cukai hasil tembakau. Disamping itu, hasil penelitian ini diharapkan menambah bahan literature ilmiah khususnya mengenai cukai hasil tembakau.

## 2. Praktis

Manfaat hasil penelitian ini bagi masyarakat umum adalah untuk mengetahui kinerja Direktorat Jenderal Bea dan Cukai sebagai organisasi public yang terbuka. Pada sisi lain penelitian ini dapat bermanfaat untuk mendorong masyarakat terlibat aktif dalam memberikan aspirasinya kepada pemerintah khususnya Direktorat Jenderal Bea dan Cukai.

## E. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan penyajian dan pembahasan permasalahan, tesis ini disusun dengan tehnik penulisan secara sistematis dan sederhana dalam 5 (lima) bab sebagai berikut :

### BAB I. PENDAHULUAN.

Pada bab ini berisi tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, dan sistematika penulisan

### BAB II. TINJAUAN LITERATUR DAN METODE PENELITIAN

Dalam bab ini menyajikan teori atau literature yang berkaitan dengan masalah penelitian. Teori-teori yang dipaparkan yaitu mengenai Alasan Pengenaan Cukai atas Hasil Tembakau, Teori Structure-Conduct-Performance (SCP) dan Teori Permintaan. Juga disajikan mengenai Model Analisis, Operasionalisasi Konsep, dan Metode Penelitian

### BAB III. KEBIJAKAN PEMERINTAH PADA INDUSTRI ROKOK SIGARET KRETEK TANGAN

Bab ini merupakan bab yang menguraikan tentang Kebijakan Penetapan Harga Jual Eceran Hasil Tembakau, dan Profil Industri Hasil Tembakau Sigaret Kretek tangan (SKT)

### BAB IV. PEMBAHASAN PERMASALAHAN.

Bab ini merupakan bab inti yang menguraikan tentang pembahasan perkembangan kebijakan penetapan harga jual eceran hasil tembakau jenis sigaret kretek tangan serta pengaruhnya terhadap persaingan usaha, ditinjau dari sudut landasan teori yang digunakan.

### BAB V. SIMPULAN DAN SARAN.

Bab ini merupakan bab terakhir atau penutup yang menguraikan tentang kesimpulan yang didapat dari hasil penelitian dan saran atau yang dapat diberikan penulis untuk membantu memberikan bahan kajian kepada pemerintah sebelum memutuskan kebijakan tarif cukai dan harga jual eceran hasil tembakau.