

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Cukai

1. Pengertian dan Karakteristik Cukai

Preece (2014) menyimpulkan pengertian cukai berdasarkan definisi dari *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), yaitu pajak yang bersifat diskriminasi terhadap barang atau jasa yang memiliki dampak eksternal tertentu dan/atau memiliki sifat yang mewah. Definisi cukai oleh OECD dalam Preece (2014) adalah sebagai berikut:

Excises are taxes levied on particular products, or on a limited range of products, which are not classifiable under 5110 (general taxes), 5123 (import duties) and 5124 (export duties). They may be imposed at any stage of production or distribution and are usually assessed by reference to the weight or strength or quantity of the product, but sometimes by reference to value. Thus, special taxes on, for example, sugar, beetroot, matches, chocolates, and taxes at varying rates on a certain range of goods, as well as those levied in most countries on tobacco goods, alcoholic drinks and hydrocarbon oils and other energy sources.

Cnossen (2005) dalam Surono (2007) menjelaskan sasaran pengenaan cukai oleh pemerintah antara lain untuk pendapatan negara, sebagai cerminan biaya eksternalitas, untuk membatasi konsumsi produk tertentu dan sebagai bentuk kompensasi publik atas pelayanan yang disediakan oleh pemerintah.

Cukai sebagaimana dijelaskan dalam pasal 1 Undang-undang Nomor 39 Tahun 2007 adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan dalam Undang-undang tentang Cukai. Sifat atau karakteristik yang dimaksud adalah sebagaimana diatur dalam pasal

2 Undang-undang tentang Cukai, yaitu barang yang konsumsinya perlu dikendalikan, peredarannya perlu diawasi, pemakaiannya dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat atau lingkungan hidup, serta pemakaiannya perlu pembebanan pungutan negara demi keadilan dan keseimbangan.

Barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 39 Tahun 2007 adalah etil alkohol dengan tidak mengindahkan bahan yang digunakan dan proses pembuatannya, minuman mengandung etil alkohol dalam kadar berapapun dengan tidak mengindahkan bahan yang digunakan dalam proses pembuatannya, konsentrat mengandung etil alkohol, dan hasil tembakau. Hasil tembakau yang dimaksud meliputi sigaret, cerutu, rokok daun, tembakau iris, dan hasil pengolahan tembakau lainnya dengan tidak mengindahkan digunakan atau tidak bahan pengganti atau bahan pembantu dalam pembuatannya.

Subaryanto (2004) menjelaskan bahwa sifat cukai yang eksklusif terlihat dari tiga karakteristik. Karakteristik pertama adalah selektivitas sehingga cukai dikenakan terhadap barang tertentu. Barang yang dikenai cukai diatur secara tersendiri dalam suatu undang-undang dan besaran tarif cukainya ditentukan secara terpisah. Karakteristik kedua adalah adanya berbagai argumentasi untuk membenaran pungutan cukai. Argumentasi tersebut antara lain pengawasan tingkat konsumsi atas barang tertentu, meminimalkan dampak negatif terhadap lingkungan, meningkatkan efisiensi dalam penggunaan sumber daya, mendorong *growing high yielding plants*, pembentukan lapangan kerja, kepentingan penerimaan negara. Karakteristik ketiga adalah diperlukan kontrol secara fisik untuk penentuan dipenuhinya kewajiban dalam penegakan perundangan tentang cukai.

Cukai termasuk dalam kategori pajak tidak langsung. Waluyo, Wirawan, dan Illyas (2002) menjelaskan karakteristik pajak langsung atau tidak langsung dengan memperhatikan tiga unsur subjek pajak, yaitu penanggung jawab pajak, penanggung pajak, dan pemikul beban. Penanggung jawab pajak adalah orang yang secara formal diharuskan melunasi pajak jika terhadap dirinya terdapat faktor/kejadian yang menimbulkan sebab untuk dikenakan pajak. Penanggung pajak adalah orang yang

dalam arti ekonomis memikul beban pajak. Pemikul beban pajak adalah orang yang menurut maksud undang-undang harus memikul beban pajak. Jika dalam satu individu dipenuhi ketiga unsur subjek pajak tersebut maka pajak dikategorikan sebagai pajak langsung. Sebaliknya, jika salah satu unsur subjek pajak tersebut terpisah dari individu maka pajak yang terkait dikategorikan sebagai pajak tidak langsung. Pada ranah cukai rokok, unsur subjek pajak sesuai kategori di atas berada pada lebih dari satu orang, yaitu penanggung jawab pajak dan penanggung pajak adalah pada pengusaha yang menyediakan barang kena cukai dan pemikul beban pajak adalah konsumen barang kena cukai.

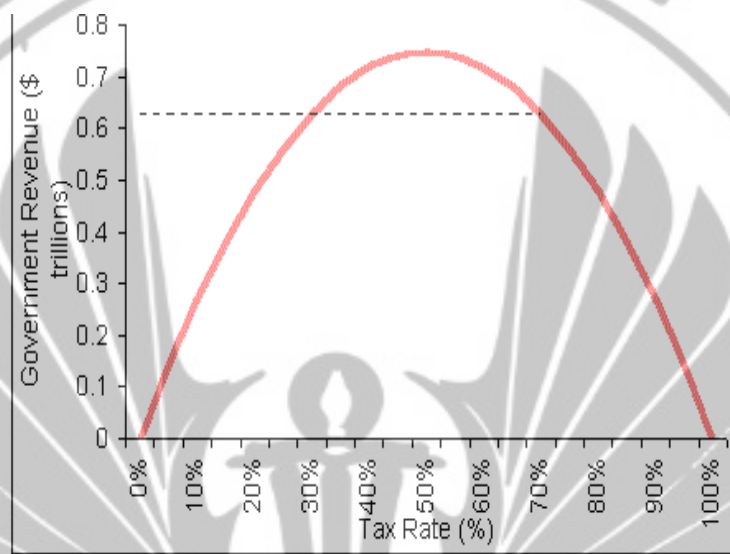
2. Kebijakan Tarif Cukai

Pemerintah berupaya untuk mewujudkan keseimbangan fiskal dengan memanfaatkan keuangan negara yang bersumber dari pendapatan pajak dan sumber-sumber lainnya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Menurut Sukirno (2003), kebijakan fiskal adalah langkah-langkah pemerintah untuk membuat perubahan-perubahan dalam sistem pajak atau dalam perbelanjaannya dengan maksud untuk mengatasi masalah-masalah ekonomi yang dihadapi. Mankiw (2000) dalam Subiyantoro (2004) mendefinisikan kebijakan fiskal sebagai *"The government's choice regarding levels of spending and taxation"*. Kebijakan cukai tembakau menurut Subiyantoro (2004) sampai pada tingkat tertentu dipengaruhi oleh faktor politis dan budaya baik yang mempunyai cakupan internal maupun eksternal. Tingkat komplikasi kebijakan bertambah seiring bertambahnya sasaran yang ingin dicapai dalam pembuatan kebijakan.

Terdapat hubungan antara tarif pungutan negara dan penerimaan negara sebagaimana divisualisasikan dengan Kurva Laffer pada gambar II.1. Kurva Laffer menggambarkan bahwa jika besarnya pajak sebesar nol persen, maka tidak ada pendapatan pemerintah dari pajak sehingga pemerintah kesulitan dalam membiayai kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Sebaliknya, jika pajak ditetapkan sebesar 100 persen, maka seluruh pendapatan masyarakat akan menjadi pendapatan pemerintah. Namun, hampir dapat dipastikan jika pajak 100 persen, tidak akan ada penduduk yang bekerja dan/ atau melakukan aktivitas ekonomi. Atas dasar itu, besarnya

pajak harus lebih besar dari 0% dan kurang dari 100%. Namun, pajak yang semakin mendekati angka nol persen atau seratus persen tidak akan menguntungkan ketiga pihak sekaligus, yaitu pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat. Sebab, dengan pajak yang mendekati nol persen atau seratus persen akan semakin menurunkan produktivitas, pertumbuhan ekonomi, dan mengurangi kesempatan kerja (Laffer, 2014).

Gambar II.1
Kurva Laffer



Sumber: Arthur B. Laffer. *Handbook of Tobacco Taxation: Theory and Practice* (San Francisco: The Laffer Center at The Pacific Research Institute, 2014), hal. 51.

Marks (2003) menjelaskan beberapa faktor yang dapat mempengaruhi peningkatan pendapatan negara atas rokok, yaitu pertumbuhan produksi rokok, peningkatan tarif cukai, dan Harga Jual Eceran (HJE) rokok. Marks (2003) menyimpulkan bahwa tarif efektif pada periode penelitiannya untuk memaksimalkan pendapatan cukai adalah sekitar 21,8% untuk jenis SKT dan 36,6% untuk keseluruhan produk rokok.

Marks (2003) mengemukakan beberapa tujuan mendasar yang perlu dipertimbangkan oleh pemerintah dalam menyusun kebijakan cukai hasil tembakau di Indonesia, yaitu pendapatan pajak, peningkatan kesehatan masyarakat, penciptaan

lapangan pekerjaan, promosi usaha kecil, dan menghindari regresivitas dalam sistem pajak.

- a. *Tax Revenue Acquisition*. Ketika permintaan terhadap produk hasil tembakau diestimasikan bersifat inelastis relatif maka pengenaan tarif cukai yang lebih tinggi akan meningkatkan penerimaan cukai. Dalam kondisi ini Pemerintah Indonesia dituntut untuk mendapatkan tambahan atas penerimaan cukai.
- b. *Enhancement of Public Health*. Kebiasaan merokok berdasarkan penelitian memiliki efek yang serius terhadap kesehatan. Kerangka kerja dari *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC) menyarankan agar pemerintah mempertimbangkan isu kesehatan dalam pengambilan kebijakan cukai atas hasil tembakau.
- c. *Employment Generation*. Pabrik rokok kretek (SKT) merupakan perusahaan yang proses produksinya merupakan padat karya. Pertimbangan atas kondisi ini telah menjadi dasar bagi pengenaan tarif yang lebih rendah terhadap produk rokok kretek tangan (SKT) dibanding dengan produk rokok yang dikerjakan dengan tenaga mesin.
- d. *Promotion of Small Enterprise*. Untuk memberikan peningkatan bagi perusahaan kecil maka terhadap perusahaan rokok golongan kecil dikenai cukai yang rendah.
- e. *Avoidance of Regressivity in The Tax System*. Sistem pungutan cukai yang bersifat regresif akan mendorong konsumsi atas objek relatif inelastis terhadap harga. Oleh karena itu, pemerintah perlu mempertimbangkan untuk menghindari sistem pajak yang bersifat regresif.

Pasal 5 Undang-undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai mengatur besaran tarif cukai, yaitu barang kena cukai berupa hasil tembakau dikenai cukai berdasarkan tarif paling tinggi:

- a. untuk yang dibuat di Indonesia:
 - 1) 275% (dua ratus tujuh puluh lima persen) dari harga dasar apabila harga dasar yang digunakan adalah harga jual pabrik; atau
 - 2) 57% (lima puluh tujuh persen) dari harga dasar apabila harga dasar yang digunakan adalah harga jual eceran.

b. untuk yang diimpor:

- 1) 275% (dua ratus tujuh puluh lima persen) dari harga dasar apabila harga dasar yang digunakan adalah nilai pabean ditambah bea masuk; atau
- 2) 57% (lima puluh tujuh persen) dari harga dasar apabila harga dasar yang digunakan adalah harga jual eceran.

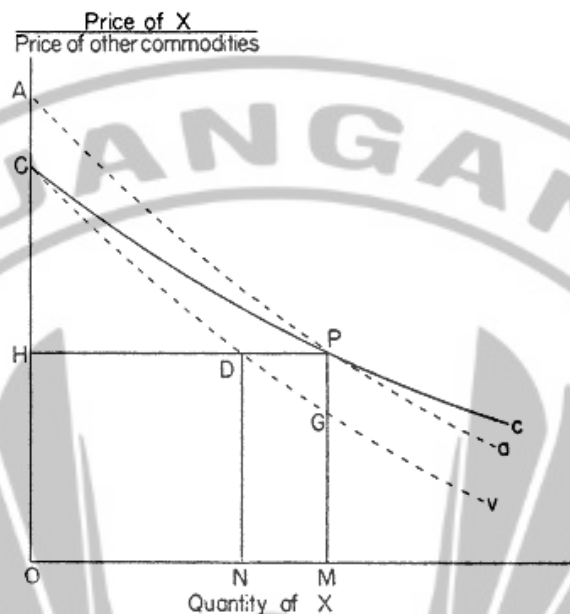
Pada perkembangannya, terdapat alternatif pembebanan tarif cukai, yaitu secara advalorem, spesifik atau secara campuran. Tarif advalorem adalah perhitungan besarnya cukai berdasarkan persentase tertentu sedangkan tarif spesifik adalah perhitungan besarnya cukai berdasarkan rupiah tertentu per satuan barang.

B. Pengaruh Tarif Cukai terhadap Konsumsi

Pungutan negara berupa cukai merupakan faktor yang membentuk harga jual eceran rokok sehingga menambah harga jual rokok dengan tujuan untuk mengendalikan permintaan terhadap barang. Hukum permintaan dan penawaran menjelaskan bahwa kenaikan harga akan menurunkan permintaan suatu barang. Alfred Marshall (1890) dalam Friedman (1949) menyatakan bahwa perubahan harga jual barang akan mempengaruhi permintaan.

Chaloupka, et al. (2000) menjelaskan bahwa penelitian di berbagai negara berpendapatan rendah dan menengah menunjukkan bahwa harga yang lebih tinggi menyebabkan pengurangan konsumsi rokok yang signifikan. Sifat penggunaan rokok yang adiktif membuat permintaan rokok menjadi lebih elastis dalam jangka panjang. Selain itu, estimasi yang dilakukan di negara dengan pendapatan tinggi mengindikasikan bahwa remaja dan orang berpendidikan kurang dan berpendapatan rendah relatif lebih responsif terhadap perubahan harga.

Gambar II.2
Hukum Permintaan Alfred Marshall



Sumber: Milton Friedman. *The Marshallian Demand Curve*. The Journal of Political Economy, Volume 57 Nomor, 6 (Illinois: The University of Chicago Press, 1949). Hal. 467.

C. Keterjangkauan

Laffer (2014, 63) berpendapat bahwa keterjangkauan berperan besar dalam penerimaan cukai dari produk hasil tembakau meskipun pada produk yang memiliki sifat inelastis. Tingginya tarif secara nominal adalah bersifat relatif. Misalnya tarif \$100 akan berdampak berbeda pada individu yang berpenghasilan senilai \$5,000 dengan individu yang berpenghasilan senilai \$50,000. Ketika produk menjadi sangat mahal karena pajak maka individu dapat mengurangi bahkan berhenti mengonsumsi produk, mengonsumsi produk ilegal, atau mengurangi konsumsi produk lain untuk dapat terus mengonsumsi produk yang berpajak tinggi.

1. Pengaruh Pendapatan Per Kapita terhadap Konsumsi Rokok

Laffer (2014, 209-212) mengukur keterjangkauan konsumsi rokok dengan berbagai cara, yaitu *Price Relative to Income (PRI)*, *Minutes of Labor Required to Purchase a Pack of Cigarettes*, dan *Percentage of Daily Income Required to Purchase*

a Pack of Cigarettes. PRI menggambarkan pendapatan individu untuk membeli seratus bungkus rokok. Dengan demikian, PRI dapat diketahui dengan membandingkan harga jual eceran dan pendapatan per kapita.

Salah satu unsur untuk mengukur keterjangkauan dalam rangka mengukur konsumsi rokok menurut Laffer (2014, 72) adalah menggunakan data pendapatan nasional per kapita. Menurut Laffer (2014, 73), Produk Domestik Bruto atau Pendapatan Nasional Per Kapita memiliki sensitivitas terhadap perpajakan dan kebijakan pemerintah di bidang kesejahteraan sosial.

2. Pengaruh Penawaran Rokok terhadap Konsumsi Rokok

Showalter (1998) menggunakan tingkat penjualan dalam mendefinisikan konsumsi. Pemerintah memiliki peran dalam bidang penawaran rokok melalui kebijakan pemesanan pita cukai. Pemesanan pita cukai dibatasi sehingga membatasi jumlah pemasaran produk. Garcia (2011, 36) menggunakan variabel penjualan per kapita untuk menganalisis pajak rokok secara ekonometrik. Jumlah rokok yang ditawarkan merupakan faktor yang mempengaruhi konsumsi pada area keterjangkauan. Tingginya jumlah rokok yang ditawarkan mencerminkan bahwa masyarakat dapat memperoleh rokok dengan mudah karena rokok yang tersedia di pasar berjumlah banyak. Oleh karena itu, pemerintah dalam hal ini DJBC membatasi jumlah rokok yang akan diedarkan dengan cara membatasi jumlah pemesanan pita cukainya. Dengan demikian, produsen tidak dapat secara drastis meningkatkan penawaran rokok mengingat terbatasnya jumlah pita cukai yang dapat dipesan.

Pemerintah telah menetapkan kebijakan untuk membatasi jumlah penawaran rokok dengan membatasi jumlah pemesanan pita cukai yang dipesan oleh produsen rokok baik dari dalam negeri maupun impor. Kebijakan pembatasan secara administratif tersebut dimanifestasikan dalam Peraturan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor Per-24/BC/2015. Jumlah pita cukai yang dapat dipesan oleh pengusaha pabrik pada pengajuan awal paling banyak 100% (seratus) persen dari rata-rata perbulan jumlah pita cukai yang dipesan dalam kurun waktu tiga bulan terakhir dengan memperhatikan batasan produksi golongan pengusaha pabrik. Jika tidak tersedia data rata-rata perbulan, maka: i) untuk pengusaha pabrik yang berisiko rendah, batasan

pemesanan pita cukai adalah memperhatikan batasan produksi golongan pengusaha pabrik per bulan; ii) untuk pengusaha pabrik berisiko menengah, batasan pemesanan pita cukai adalah paling banyak 50% dari batasan produksi golongan pengusaha pabrik per bulan; iii) untuk pengusaha pabrik berisiko tinggi, batasan pemesanan pita cukai adalah paling banyak 25% dari batasan produksi golongan pengusaha pabrik per bulan. Mekanisme batasan permohonan pita cukai tersebut merupakan upaya untuk membatasi jumlah rokok legal yang beredar.

D. Penelitian Terdahulu

Triasih Djutaharta, et al. (2012) mengungkapkan bahwa peningkatan cukai tembakau pada tahun 2010 yang berkisar antara 9,6% - 21% belum dapat menurunkan penurunan konsumsi rokok. Studi di beberapa negara menunjukkan bahwa efek dari kenaikan cukai sebesar 10% di negara-negara miskin akan menurunkan konsumsi rokok sebesar 3,5%. Sedangkan di negara-negara kaya, kenaikan cukai sebesar 10% akan menurunkan konsumsi rokok sebesar 2,2%.

Penelitian oleh Beyer dan Yurekli (2000), Adioetomo, et al. (2005) dan Djutaharta, et al. (2005) menyatakan bahwa kenaikan 10% dari cukai akan menurunkan konsumsi rokok sebesar 0,9% sampai dengan 3,0%. Barber, et al. (2008) menganalisis dengan data dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 menunjukkan bahwa peningkatan cukai tembakau tidak mengurangi kemampuan rumah tangga di Indonesia untuk membeli rokok.

Becker dan Murphy (1988) dalam Budilaksono dan Rustiningsih (2013) menyatakan bahwa perilaku adiktif dapat dipelajari dalam konteks ekonomi neoklasikal. Sebagai konsumen barang adiktif yang rasional, konsumen mencoba memaksimalkan utilitasnya. Asumsi yang mendasari adalah konsumen bertindak secara rasional. Konsumen tidak hanya memiliki informasi yang sempurna tentang preferensi konsumsi saat ini dan masa depan tetapi mereka juga mengetahui biaya penuh yang muncul akibat mengonsumsi zat adiktif dan dampak bahayanya. Meskipun konsumen menyadari konsekuensi penuh dari mengonsumsi rokok, konsumen mungkin masih memilih untuk merokok karena keuntungan dari merokok melebihi biaya apapun

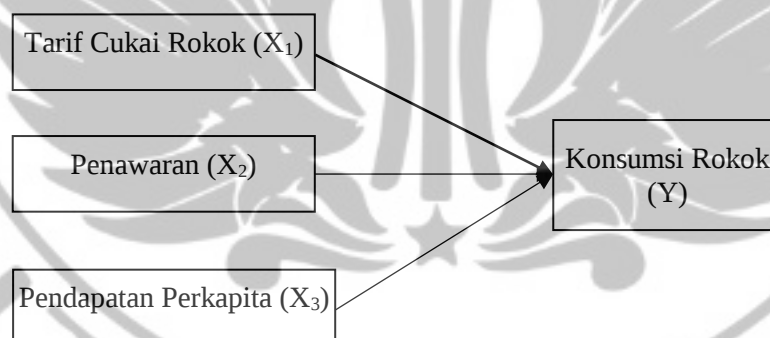
termasuk kecanduan di masa depan (Botond dan Köszegi 2000) dalam Budilaksono dan Rustiningsih (2013).

Lafaive (2008) menyatakan bahwa kenaikan pajak yang tinggi untuk meningkatkan harga rokok adalah salah satu cara untuk mengurangi konsumsi rokok dan meningkatkan kesehatan. Hal ini didukung bukti bahwa beberapa orang berhenti merokok akibat harga rokok yang tinggi. Zhang dan Schwartz (2015) menyatakan bahwa meskipun kenaikan pajak rokok dapat membuat beberapa perokok mencari rokok selundupan tetapi hal ini hanya dilakukan oleh sebagian kecil perokok dan hanya dalam waktu terbatas. Kenaikan penyelundupan rokok dapat dibatasi jika kenaikan pajak rokok diiringi dengan penindakan dan pengendalian yang lebih baik.

E. Hipotesis Penelitian

Berdasarkan uraian teori dan penelitian terdahulu, penulis bermaksud untuk mengetahui pengaruh tarif cukai rokok, penawaran rokok, dan pendapatan perkapita terhadap konsumsi rokok di Indonesia sebagaimana kerangka pemikiran pada gambar II.3.

Gambar II.3.
Kerangka Pemikiran



Sumber: ilustrasi penulis.

Dengan demikian, hipotesis yang akan diuji pada alfa 5% adalah:

H_{0a} : Tarif cukai rokok tidak berpengaruh signifikan terhadap konsumsi rokok di Indonesia.

H_{1a} : Tarif cukai rokok berpengaruh signifikan terhadap konsumsi rokok di Indonesia.

H_{0b} : Penawaran rokok tidak berpengaruh signifikan terhadap konsumsi rokok di Indonesia.

H_{1b} : Penawaran rokok berpengaruh signifikan terhadap konsumsi rokok di Indonesia.

H_{0c} : Pendapatan per kapita tidak berpengaruh signifikan terhadap konsumsi rokok di Indonesia.

H_{1c} : Pendapatan per kapita berpengaruh signifikan terhadap konsumsi rokok di Indonesia.

