

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Kebijakan Ekstensifikasi Cukai di Indonesia

Cukai adalah salah satu jenis pajak tertua yang diterapkan di dunia (*Tax Law Design and Drafting, Volume 1*, 1996). Pernyataan ini didukung oleh pendapat Cnossen yang menyatakan bahwa pada zaman Dinasti Han cukai pertama kali diterapkan, mencakup pungutan pada alkohol, teh, dan ikan (Sijbren Cnossen, 1977). Sebagai salah satu bentuk pajak tidak langsung, cukai memiliki atribut yang unik dan khas dibandingkan jenis pajak lainnya. Bahkan, karakteristik cukai berbeda dengan jenis pajak lain yang juga termasuk dalam kategori pajak tidak langsung (Heru Subiyantoro, 2004). Karakteristik tersebut dapat menyesuaikan dengan kondisi dari masing-masing negara, seperti fokus pemungutannya dikenakan khusus untuk melindungi lingkungan, masyarakat, atau sebagai instrumen penerimaan untuk menambah penerimaan negara (Gautama et al., 2023).

Cukai adalah jenis pajak yang dikenakan pada produk tertentu (pajak selektif untuk barang dan jasa) yang penggunaannya dapat menghasilkan eksternalitas negatif dengan tujuan dari pemungutan cukai adalah untuk mengatur produksi dan konsumsi dari barang atau jasa yang dikenai cukai tersebut (Gultom, 2020).

Cukai memiliki fungsi utama untuk mengendalikan perilaku ekonomi dengan mengubah harga suatu barang atau jasa (Gautama et al., 2023). Cukai adalah alat kebijakan fiskal yang berperan penting dalam memperbesar pendapatan negara dan juga berfungsi sebagai mekanisme pengendalian untuk membatasi konsumsi barang-barang tertentu yang berpotensi menimbulkan efek negatif (Baidarus, 2018). Cukai memiliki peran penting dalam mengurangi eksternalitas negatif sekaligus meningkatkan penerimaan negara pada negara-negara ASEAN (Robert Preece, 2012). Mengingat pentingnya peranan cukai, pemerintah dapat melakukan ekstensifikasi cukai dalam upaya meningkatkan penerimaan negara dan pengendalian produksi serta konsumsi produk tertentu.

Ekstensifikasi cukai adalah tindakan pemerintah untuk memperluas cakupan objek Barang Kena Cukai (BKC) dengan tujuan meningkatkan pendapatan negara. (Lorosae E. J. & Setyawan, 2022). Ekstensifikasi cukai merupakan salah satu bagian penting pada tema penerimaan melalui amandemen undang-undang cukai dan perluasan objek BKC yang dituangkan dalam Rencana Strategis Direktorat Jenderal Bea dan Cukai 2020-2024 (DJBC, 2020).

Pemerintah memiliki peluang besar untuk melakukan ekstensifikasi cukai selama objek tersebut memenuhi karakteristik yang tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 yaitu peredarannya perlu diawasi; konsumsinya perlu dikendalikan; pemakaiannya dapat menimbulkan dampak

negatif bagi masyarakat atau lingkungan hidup; dan pemakaiannya perlu pembebanan pungutan negara demi keadilan dan keseimbangan.

Walaupun Pasal 4 ayat (2) UU Cukai menyatakan bahwa regulasi ekstensifikasi cukai ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah, Pasal 23A UUD 1945 menegaskan bahwa pajak dan pungutan yang memaksa untuk kebutuhan negara harus diatur melalui Undang-Undang, yang mengindikasikan bahwa implementasi ekstensifikasi cukai membutuhkan prosedur yang kompleks (Gautama et al., 2023).

2.2 Jenis Bahan Bakar Minyak di Indonesia

Bahan Bakar Minyak (BBM) merupakan jenis bahan bakar yang diperoleh melalui proses pengilangan minyak mentah yang terdapat di dalam perut bumi. Minyak mentah ini mengalami proses dan pengolahan di pabrik pengilangan untuk menghasilkan berbagai produk minyak, termasuk BBM. Selain BBM, proses pengilangan minyak mentah juga menghasilkan produk lain seperti gas, *naphta*, *light sulfur wax residue* (LSWR), dan aspal.

Berdasarkan data dari Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi (BPH Migas) terdapat beberapa jenis produk olahan minyak mentah yang masuk ke dalam kelompok BBM, antara lain:

A. Bensin (*Premium Gasoline*)

Merupakan jenis BBM yang paling umum digunakan oleh masyarakat, bensin dimanfaatkan sebagai sumber tenaga dari kendaraan

bermotor seperti mobil dan sepeda motor. Bensin dibagi lagi menjadi beberapa jenis menurut nilai mutu pembakarannya. Nilai mutu pembakaran ini dihitung berdasarkan *Research Octane Number* (RON). Berikut jenis bensin berdasarkan RON:

1) Premium (RON 88)

Premium merupakan jenis bahan bakar minyak hasil distilasi yang berwarna kuning keemasan dan transparan. Warna kuning ini disebabkan oleh adanya zat pewarna tambahan (dye). Pada umumnya, premium digunakan sebagai sumber tenaga bagi kendaraan bermotor dengan mesin bensin, seperti sepeda motor, mobil, dan motor tempel. Bahan bakar ini juga sering disebut sebagai motor *gasoline* atau petrol.

2) Pertalite (RON 90)

Ini adalah jenis bahan bakar *gasoline* dengan angka oktan 90, yang memiliki warna hijau cerah dan transparan. Pertalite sangat cocok untuk digunakan pada kendaraan dengan rasio kompresi antara 9:1 hingga 10:1. Karena memiliki angka oktan yang lebih tinggi dibandingkan premium, Pertalite menjadi pilihan yang lebih sesuai untuk kendaraan bermesin bensin yang umum di Indonesia. Pertalite juga dapat menghasilkan jarak tempuh yang lebih panjang sambil menjaga kualitas dan menawarkan harga yang ekonomis, berkat adanya tambahan aditif.

3) Pertamax (RON 92)

Bensin ini dirancang bagi kendaraan yang membutuhkan bahan bakar beroktan tinggi dan bebas timbal. Pertamax sangat cocok digunakan oleh kendaraan yang dibuat setelah tahun 1990, terutama yang sudah dilengkapi dengan teknologi injeksi bahan bakar elektronik dan konverter katalitik. Pertamax memiliki teknologi *ecosave* yang dapat membersihkan interior mesin. Selain itu, Pertamax juga memiliki fitur pelindung yang mencegah karat pada saluran bahan bakar, tangki, dan ruang bakar, serta dapat menjaga bahan bakar tetap murni dari air, memastikan pembakaran yang lebih efisien.

4) Pertamax Plus (RON 95)

Bensin ini sudah memenuhi kriteria performa yang ditetapkan oleh *International World Wide Fuel Charter* (WWFC). Pertamax plus dirancang untuk kendaraan canggih yang memerlukan bahan bakar beroktan tinggi dan yang mendukung kelestarian lingkungan. Pertamax plus sangat disarankan untuk digunakan pada kendaraan dengan rasio kompresi di atas 10,5 serta kendaraan yang dilengkapi dengan teknologi *Electronic Fuel Injection* (EFI), *Variable Valve Timing Intelligent* (VVTI), VTI, *Turbochargers*, dan konverter katalitik.

5) Pertamax Turbo (RON 98)

Melalui kerja sama antara PT. Pertamina dan Lamborghini, pertamax turbo dirancang khusus untuk mesin berteknologi tinggi. Pertamax turbo pertama kali diperkenalkan di Belgia pada 29 Juli 2016 sebagai bahan bakar resmi di acara Lamborghini Supertrofeo European Series, Pertamax Turbo menggunakan formula *Ignition Boost Formula* (IBF) dengan oktan 98 dan kadar sulfur rendah, sehingga ramah terhadap kualitas udara.

B. Minyak Tanah (*Kerosene*)

Minyak tanah, dikenal juga sebagai kerosene, adalah fraksi dari minyak mentah yang mendidih pada suhu antara 150 °C hingga 300 °C dan bersifat tidak berwarna. Telah lama dimanfaatkan sebagai sumber penerangan, untuk memasak, serta aktivitas lainnya. Penggunaannya umumnya terbatas pada lingkup rumah tangga dan bisnis kecil

C. Minyak Solar (*High Speed Diesel*)

Minyak solar adalah jenis bahan bakar solar dengan angka oktan 45. Biasanya digunakan pada mesin diesel untuk transportasi, terutama yang menggunakan sistem injeksi pompa mekanik dan injeksi elektronik. HSD cocok untuk mesin industri dan kendaraan bermotor.

D. Minyak Diesel (*Marine Diesel Fuel*)

Minyak diesel, yang merupakan produk penyulingan minyak mentah berwarna gelap dan berwujud cair pada suhu dingin, umumnya memiliki kadar sulfur yang minim dan sesuai untuk digunakan oleh Mesin Diesel Kecepatan Sedang dalam industri. Karena karakteristik ini, minyak diesel juga dikenal sebagai *Industrial Diesel Oil* (IDO) atau *Marine Diesel Fuel* (MDF).

E. Minyak Bakar (*Marine Fuel Oil*)

Minyak bakar, yang bukan hasil dari proses distilasi melainkan dari residu berwarna gelap, memiliki viskositas lebih tinggi daripada minyak diesel. Penggunaannya terutama di industri skala besar untuk pembakaran langsung, sebagai bahan bakar di stasiun tenaga uap, dan dalam aplikasi lain yang secara ekonomis lebih efisien menggunakan minyak bakar. Minyak bakar memiliki karakteristik yang serupa dengan *Marine Fuel Oil* (MFO).

F. Biodiesel

Bahan bakar jenis ini berasal dari bahan bakar terbarukan seperti minyak hewan atau nabati dan berfungsi sebagai pengganti bahan bakar diesel berbahan dasar petroleum. Biodiesel secara kimia merupakan bahan bakar yang terdiri dari campuran *mono-alkyl ester* dari rantai panjang asam

lemak. Produk biodiesel saat ini terdiri dari 95 persen bensin diesel dan 5% CPO yang diubah menjadi *Fatty Acid Methyl Ester* (FAME)..

G. Pertamina Dex

Merupakan bahan bakar diesel yang dapat meningkatkan kinerja, ketahanan, dan tenaga mesin, Pertamina Dex memiliki lubrikasi dan anti-*foaming* gas, dan merupakan bahan bakar modern yang memenuhi standar emisi gas buang EURO 2. Bahan bakar ini disarankan untuk mesin diesel teknologi injeksi terbaru (*Diesel Common Rail System*) karena menggunakan bahan bakar ini lebih hemat dan ekonomis serta menghasilkan lebih banyak tenaga.

2.3 Best Practice Cukai Bahan Bakar Minyak di Negara Lain

Pengenaan cukai terhadap BBM bukanlah hal baru yang dilakukan di dunia. Di beberapa negara sudah lebih dahulu menerapkan pungutan cukai terhadap BBM. Pengenaan cukai terhadap BBM dilatarbelakangi oleh berbagai hal seperti permasalahan pencemaran udara, efisiensi energi, perubahan iklim, dan isu sumber daya alam.

Di beberapa negara istilah yang digunakan untuk pengenaan cukai terhadap BBM memiliki istilah yang berbeda-beda, seperti *tax on oil*, *fuel excise tax*, *excise duty on fuels*, *tax on petrol*, *excise on petrol*, *mineral oil tax*, *fuel levy*, *carbon tax*, *gasoline tax*, *petroleum tax*, *petroleum tax*, dan *petrol surcharge*. Besaran tarif cukai

di berbagai negara terdapat perbedaan dalam pengenaan cukai BBM, namun secara umum negara-negara di dunia menggunakan tarif cukai spesifik dalam memungut cukai BBM.

Indonesia belum menerapkan pemajakan lingkungan (*environmental taxation*) berupa cukai terhadap komoditas sumber daya alam atau penyebab efek rumah kaca yang membahayakan lingkungan seperti bahan bakar minyak maupun terhadap kendaraan bermotor meskipun kedua hal tersebut merupakan penyebab utama terkait emisi dan pemanasan global. Jika dibandingkan dengan negara di kawasan Asia Tenggara lainnya, maka Indonesia menjadi negara dengan jumlah BKC yang paling sedikit.

Beberapa negara menerapkan tarif cukai yang berbeda terhadap jenis spesifik bahan bakar di negara tersebut. Thailand mengenakan cukai terhadap bahan bakar yang berasal dari minyak bumi, sedangkan Singapura mengenakan cukai tidak hanya terhadap bahan bakar yang berasal dari minyak bumi saja, tetapi juga terhadap gas alam yang terkompresi dan bahan bakar dengan campuran biodiesel.