

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Menurut Undang-undang Nomor 39 tahun 2007, definisi cukai adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Maksud dari barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik adalah barang yang konsumsinya perlu dikendalikan, peredarannya perlu diawasi, pemakaiannya dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat atau lingkungan hidup, atau pemakaiannya perlu pembebanan pungutan negara demi keadilan dan keseimbangan. Sesuai dengan definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa cukai adalah suatu bentuk pembatasan atas konsumsi barang-barang tertentu. Sampai dengan tahun 2016, barang yang dikenai cukai adalah Hasil Tembakau, Ethyl Alcohol (Etanol) dan Minuman Mengandung Ethyl Alcohol. Hasil tembakau terdiri dari sigaret/rokok, cerutu, klobot, tembakau iris dan hasil pengolahan tembakau lainnya.

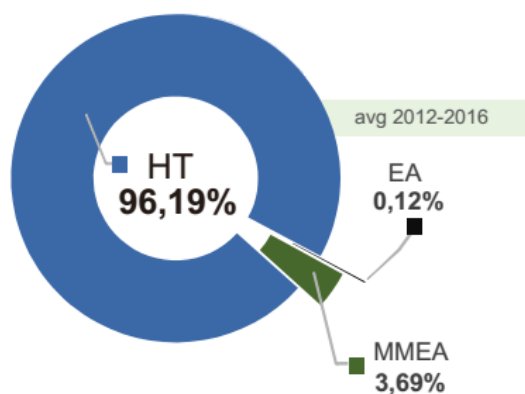
Cukai hasil tembakau merupakan salah satu jenis pajak yaitu pajak tidak langsung. Pengertian pajak tidak langsung adalah pajak dimana beban ekonomisnya dapat dialihkan kepada pihak lain, sehingga bisa diartikan bahwa penanggung jawab cukai adalah perusahaan rokok sedangkan penanggung dan pemikul cukai adalah orang yang merokok. Cukai adalah salah satu instrumen fiskal yang digunakan untuk membatasi penggunaan barang tertentu. Dalam membatasi peredaran rokok, instrumen yang digunakan oleh Undang-Undang Cukai adalah Tarif Cukai dan Harga Jual Eceran (HJE). Dengan Tarif dan Harga Jual Eceran yang relatif tinggi dapat mengurangi peredaran rokok di samping juga dapat meningkatkan penerimaan negara. Pengusaha rokok yang tidak taat

dalam membayar cukai adalah pengusaha golongan kecil sekali karena tidak dapat bersaing dengan tarif cukai dan harga jual eceran yang terlalu tinggi (Hardjito, 2008).

Penelitian ini berfokus pada cukai hasil tembakau berupa rokok/sigaret. Hasil tembakau berupa rokok/sigaret sebagai obyek cukai merupakan produk yang sangat kontroversial. Hal ini karena rokok menyumbang cukai yang besar ke negara, memberikan pekerjaan pada banyak orang sedangkan sisi buruknya menyebabkan menurunnya kualitas kesehatan masyarakat. Rokok merupakan komoditi dengan sifat inelastis, artinya bahwa dengan harga berapapun rokok akan tetap dibeli oleh para konsumen. Bahkan menurut Woyanti (2011), merokok telah menjadi budaya untuk sebagian masyarakat Indonesia yang sulit dihilangkan dan tidak mengenal strata ekonomi. Konsumen rokok berasal dari semua kalangan masyarakat, dari yang berpenghasilan tinggi hingga rendah. Data menunjukkan bahwa cukai hasil tembakau memiliki komposisi 96,19% dari seluruh penerimaan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai mulai tahun 2012-2016 sebagaimana diuraikan dalam gambar berikut ini.

Gambar 1.1

Komposisi Penerimaan Cukai tahun 2012-2016



Sumber : Kuliah Umum Direktorat Jenderal Bea dan Cukai di UGM (27 Oktober 2017)

Thabrany (guru besar ilmu kesehatan masyarakat Universitas Indonesia) pada bulan Desember 2015 s.d. Januari 2016, melakukan penelitian yang menyebutkan bahwa 72,3% perokok sepakat harga rokok Rp. 50.000 per bungkus atau lebih akan membuat perokok berhenti merokok. Isu kenaikan harga jual eceran rokok yang cukup besar ini menjadi polemik dan ditanggapi oleh Direktur Jenderal Bea Cukai yang menyatakan bahwa pemerintah berkomitmen mengurangi konsumsi rokok di kalangan masyarakat dengan menaikkan cukai rokok. Namun, dengan kenaikan secara bertahap. Kenaikan harga Jual Eceran (HJE) dan tarif secara drastis dapat menyebabkan penurunan produksi, dan berdampak pada kesejahteraan tenaga kerja di pabrik serta petani tembakau dan cengkeh yang menjadi pemasok industri rokok. Efek lainnya yang bisa terjadi adalah merebaknya rokok ilegal. (www.antaraneews.com)

Upaya untuk mengendalikan konsumsi rokok diantaranya dilakukan dengan cara menaikkan harga produk tembakau melalui tarif cukai rokok yang tinggi. Cara ini dipandang sebagai cara paling efektif untuk mendorong konsumen hasil tembakau berhenti merokok dan mencegah orang memulai merokok. Kebijakan kenaikan ini dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

Tabel 1.1
Kebijakan Cukai Hasil Tembakau 2011-2017

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kenaikan Tarif Cukai*	6,0%	16,3%	8,5%	0%	8,7%	11,3%	10,5%
Pajak Rokok (PR)	-	-	-	10%	10%	10%	10%
Total Kenaikan (Cukai + PR)	6,0%	16,3%	8,5%	10%	9,6%	12,5%	11,55%
Rata-rata Tarif Cukai	45,3%	55,9%	50,6%	51,4%	48,2%	44,4%	49,1%

Sumber : BKF, 2016

Upaya lainnya adalah menyederhanakan sistem tarif, meningkatkan pajak dengan reguler dan memberlakukan kebijakan nonperpajakan lain. (BKF, 2016). Upaya pengendalian konsumsi rokok ini kontradiktif dengan target penerimaan cukai yang dituntut selalu naik.

Tabel 1.2
Pencapaian Target Penerimaan Cukai
(target dan realisasi penerimaan dalam miliar rupiah)

Tahun Anggaran	Penerimaan Cukai		
	Target APBN-P	Realisasi	Pencapaian (%)
2012	83.226,60	95.019,27	114,11
2013	104.729,70	108.451,39	103,55
2014	117.450,21	118,085,33	100,54
2015	145.739,92	144.641,30	99,25
2016	148.091,23	143.507,77	96,90

Sumber : Lakip Direktorat Cukai

Menurut studi yang dilakukan di Irlandia, kenaikan tarif cukai yang drastis selama tahun 2000-2009 tidak mengurangi jumlah perokok namun memunculkan perdagangan rokok ilegal dengan harga yang lebih murah dan produk ini tidak terkontrol. Kebijakan itu juga berdampak kontra produktif terhadap penerimaan cukai rokok di Irlandia. (Allen, 2009).

Menurut penelitian PSEKP UGM tahun 2016, tarif yang semakin tinggi akan mendorong produsen rokok untuk menaikkan Harga Jual Eceran (HJE). Konsumen setidaknya memiliki tiga pilihan dalam merespon kenaikan HJE tersebut, yaitu: (a) mengurangi konsumsi rokok, (b) mengurangi alokasi belanja lain untuk mempertahankan konsumsi rokok yang biasanya, dan (c) mengkonsumsi rokok dengan harga yang lebih murah untuk mempertahankan

konsumsi rokok. Dari poin ketiga tersebut dapat mengarah pada konsumsi rokok ilegal dan mempengaruhi kepatuhan pengusaha rokok.

Adanya rokok ilegal merupakan salah satu bentuk ketidakpatuhan dalam membayar pajak pada negara. Survey rokok ilegal yang dilakukan oleh Pusat Studi Ekonomi & Kebijakan Publik-Universitas Gadjah Mada (PSEKP-UGM) menyebutkan hasil sebagai berikut:

Tabel 1.3
Hasil Survei Rokok Ilegal

No	Tahun Penelitian	Potensi Kerugian (Rp.)	Target Cukai	Estimasi pelanggaran dari jumlah rokok beredar
1	2010	209 - 307 miliar	64 triliun	6,24%
2	2012	412 - 596 miliar	80 triliun	8,47%
3	2014	941 M - 1,09 triliun	116 triliun	11,7%
4	2016	2,4 - 2,5 triliun	141,7 triliun	12,4%

Sumber : Media Keuangan, Berita UGM, Bea Cukai

Berdasarkan hasil survey pada tabel 1.3, pada tahun 2016, besarnya potensi kerugian mencapai 2,4 - 2,5 T dan estimasi pelanggaran cukai mencapai 12,4% menjadikan bukti terdapat perilaku tidak patuh dari pengusaha rokok. Potensi kerugian negara dan estimasi pelanggaran cenderung naik dari tahun 2010. Pelanggaran didominasi oleh perusahaan golongan II dan III. Bentuk perilaku tidak taat kewajiban cukai diantaranya adalah pelanggaran berupa rokok yang dilekati pita cukai bekas, rokok yang dilekati pita cukai palsu, rokok yang dilekati pita cukai yang bukan haknya (personalisasi) dan rokok yang tanpa dilekati pita cukai (www.beacukai.go.id).

Rendahnya kepatuhan membayar cukai juga relevan dengan rendahnya *Tax Ratio* Indonesia. Berikut ini perkembangan *Tax Ratio* selama 5 tahun menurut situs www.bisnis.com

Tabel 1.4
Tax Ratio Indonesia

Tahun	PDB	Pajak Nonmigas	Tra (%)	Trb (%)	Perpajakan	Trc (%)
2015	11.375	1.005,7	8,84	9,27	1.235,8	10,86
2014	10.094,93	897,68	8,89	9,76	1.146,9	11,36
2013	9.087,28	832,65	9,16	10,14	1.077,3	11,86
2012	8.230,90	752,37	9,14	10,15	980,5	11,91
2011	7.419,20	669,65	9,02	10,01	873,9	11,78
2010	6.446,90	569,35	8,83	9,74	723,3	11,22

Tra: *Tax ratio* atas pajak nonmigas (yang menjadi tanggung jawab Ditjen Pajak)

Trb: *Tax ratio* atas pajak total (termasuk PPh migas)

Trc: *Tax ratio* atas perpajakan (tax ratio dalam arti sempit)

Sumber : www.bisnis.com

Rata-rata *tax ratio* Indonesia lebih rendah dari rata-rata *tax ratio* negara lain. Rata-rata *tax ratio* pada tahun 2011 di ASEAN sebesar 12,24%, negara G-20 sebesar 15,56%, negara sub-sahara sebesar 16,55%. OECD juga melansir bahwa posisi *tax ratio* Indonesia dibawah negara lain. Hal yang menyebabkan *tax ratio* Indonesia begitu rendah diantaranya adalah penerimaan pajak yang rendah. Penerimaan pajak bisa rendah karena adanya berbagai kebocoran (Prasetyo, 2014). Rendahnya *tax ratio* ini juga dimungkinkan oleh adanya potensi kebocoran penerimaan cukai.

Hal lain yang membuktikan adanya perilaku tidak patuh pengusaha rokok adalah besarnya kasus cukai yang ditindak oleh petugas. Data penindakan cukai di seluruh Indonesia sampai dengan tanggal 17 Oktober 2016 mencapai 1.643 kasus, dimana angka tersebut naik 1,6 kali dibanding tahun 2015. Hal ini menunjukkan bahwa kegiatan pelanggaran cukai hasil tembakau hingga kini

masih marak terjadi, pelanggaran ini meningkat seiring dengan kenaikan tarif cukai yang ditetapkan pemerintah (warta bea cukai vol 11, 2016).

Sebagai konsekuensi atas perilaku tidak patuh/pelanggaran yang dilakukan oleh pengusaha, dapat dikenakan sanksi. Sanksi dapat berbentuk denda administrasi atau pidana. Data pelanggaran Kepabeanan dan Cukai yang ditindaklanjuti mulai tahun 2010-2014 adalah sebagai berikut:

Tabel 1.5
Jumlah Penindakan Kepabeanan dan Cukai

No	Tahun	Jumlah Penindakan Kepabeanan dan Cukai
1	2010	3.680
2	2011	3.378
3	2012	3.712
4	2013	5.326
5	2014	6.587

Sumber Lakip DJBC

Sedangkan data penindakan khusus cukai saja adalah sebagai berikut:

Tabel 1.6
Jumlah Penindakan Cukai

No	Tahun	Jumlah Penindakan Cukai
1	2014	996
2	2015	1.474
3	2016	2.259
4	2017	2.779 (*)

Sumber Kuliah Umum Direktur Jenderal Bea dan Cukai di UGM (27 Oktober 2017)
(*) Data sampai dengan 20 Oktober 2017

Dari data diatas dapat diketahui bahwa kinerja penindakan kepabeanan dan cukai selalu meningkat. Adanya kecenderungan kenaikan jumlah penindakan membuktikan bahwa pelanggaran cukup banyak dilakukan. Sehingga Sanksi

Administrasi dapat digunakan sebagai instrumen untuk memberikan efek jera yang dapat merubah perilaku menjadi patuh.

CTPA-OECD (1999) menyebutkan bahwa ada berbagai metode pengukuran yang dapat digunakan untuk mengukur kepatuhan. Semua metode memiliki manfaat dan keterbatasan. Tidak semua metode pengukuran ini dapat berdiri sendiri, sangat mungkin dan dianjurkan untuk mengeksplorasi kemungkinan memadukan metodologi yang berbeda. Pengukuran kepatuhan tersebut merupakan bagian dari manajemen risiko. Dalam Pengawasan dan Pelayanan ke pengusaha hasil tembakau, DJBC memiliki mekanisme manajemen risiko yang disebut dengan profiling. Profiling ini dinilai menggunakan kriteria standar yang terdapat di dalam Instruksi Direktur Jenderal Bea dan Cukai nomor Ins-06/BC/2011 tentang Profil Pengusaha Pabrik dan Importir Hasil Tembakau (PPIHT) dalam rangka pelayanan dan pengawasan di bidang Cukai. Komponen penilaian terhadap profil PPIHT meliputi registrasi, operasional dan lokal. Pembaharuan data profil ini dilakukan setiap 3 bulan dan merupakan kewenangan Kantor Pusat DJBC dan Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea Cukai.

Adanya kenaikan tarif cukai dan harga jual eceran untuk mengendalikan produksi rokok dan meningkatkan penerimaan negara dan pengendalian rokok, serta adanya potensi ketidakpatuhan pengusaha rokok menjadi fenomena yang melatarbelakangi penelitian ini. Berdasarkan pada hal-hal tersebut maka penulis tertarik untuk mengetahui apakah variabel tarif, HJE, sanksi administrasi dan kepatuhan cukai dapat menjelaskan penerimaan negara dari sektor cukai.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang maka yang menjadi pokok permasalahan adalah:

1. Apakah tarif cukai berpengaruh terhadap kepatuhan cukai?
2. Apakah Harga Jual Eceran (HJE) berpengaruh terhadap kepatuhan cukai?
3. Apakah Sanksi Administrasi berpengaruh terhadap kepatuhan cukai?
4. Apakah Tarif Cukai berpengaruh terhadap penerimaan cukai?
5. Apakah Harga Jual Eceran (HJE) berpengaruh terhadap penerimaan cukai?
6. Apakah Sanksi Administrasi berpengaruh terhadap penerimaan cukai?
7. Apakah Kepatuhan Cukai berpengaruh terhadap Penerimaan Cukai?
8. Apakah Tarif Cukai, Harga Jual Eceran (HJE), Sanksi Administrasi berpengaruh terhadap penerimaan cukai melalui kepatuhan cukai sebagai variabel intervening?

1.3. Maksud dan Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki maksud dan tujuan untuk:

1. Menganalisis pengaruh tarif cukai terhadap kepatuhan cukai.
2. Menganalisis pengaruh Harga Jual Eceran (HJE) terhadap kepatuhan cukai.
3. Menganalisis pengaruh Sanksi Administrasi terhadap kepatuhan cukai.
4. Menganalisis pengaruh Tarif Cukai terhadap penerimaan cukai.
5. Untuk menganalisis pengaruh Harga Jual Eceran (HJE) terhadap penerimaan cukai.
6. Menganalisis pengaruh Sanksi Administrasi terhadap penerimaan cukai.
7. Menganalisis pengaruh kepatuhan cukai terhadap penerimaan cukai.

8. Menganalisis pengaruh Tarif Cukai, Harga Jual Eceran (HJE), Sanksi Administrasi terhadap penerimaan cukai dengan kepatuhan cukai sebagai variabel intervening.

1.4. Manfaat Penelitian

Kegunaan yang dapat diambil dari hasil penelitian ini adalah :

1. Secara teoritis, penelitian ini bermanfaat sebagai bentuk perkembangan ilmu pengetahuan. Selain itu, diharapkan penelitian ini bisa menjadi stimulus bagi penelitian cukai selanjutnya.
2. Secara praktis, penelitian ini dapat memperluas pengetahuan peneliti, dan diharapkan dapat memberi manfaat khususnya pada institusi Bea Cukai dan Kementerian Keuangan pada umumnya, terutama dalam pencegahan perilaku tidak patuh wajib cukai demi tercapainya penerimaan cukai yang optimal.