

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

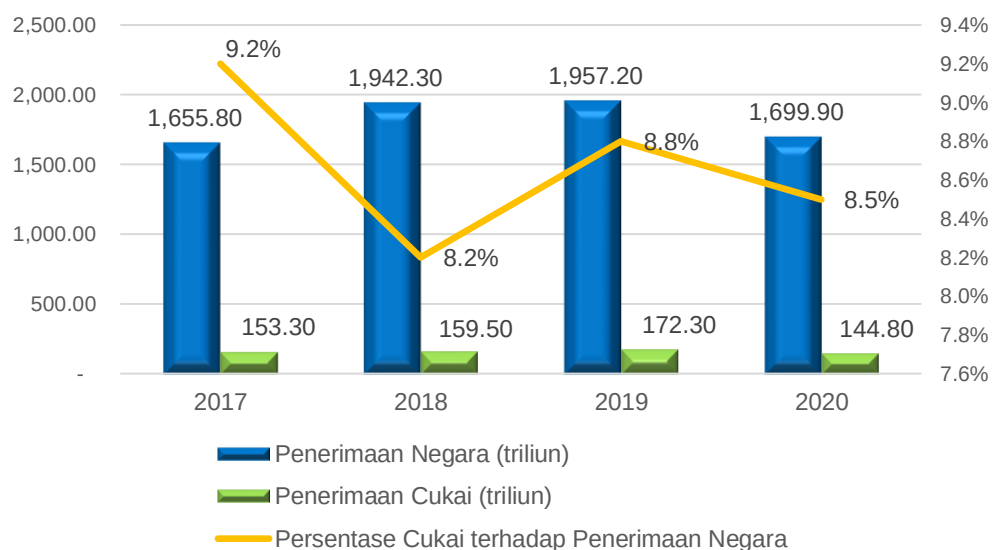
Pembangunan nasional merupakan rangkaian pembangunan berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara. Tujuan utama dalam pelaksanaan pembangunan nasional tidak lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Untuk mencapai tujuan tersebut negara membutuhkan dana yang besar dan rencana yang matang. Tanpa didukung dengan pembiayaan yang bersumber dari penerimaan negara, kegiatan pembangunan akan mustahil untuk diwujudkan.

Penerimaan negara merupakan titik tumpu pembangunan suatu negara. Di Indonesia, penerimaan negara terdiri dari tiga jenis yakni penerimaan dari pajak, non pajak, dan hibah yang berasal dari dalam maupun luar negeri. Sumber pendapatan negara yang berasal dari pajak dibagi dalam tujuh sektor yaitu Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai, Pajak Penjualan atas Barang Mewah, Pajak Bumi dan Bangunan, Pajak Ekspor, Pajak Perdagangan Internasional, serta Bea Masuk dan Cukai. Penerimaan negara non pajak diperoleh dari keuntungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), pengelolaan sumber daya alam, pinjaman, barang sitaan, dan percetakan uang atau sumbangan. Sedangkan hibah merupakan pemberian yang diberikan kepada pemerintah tapi bukan bersifat pinjaman. Hibah sifatnya sukarela dan diberikan tanpa ada kontrak khusus.

Sumber penerimaan yang digunakan untuk membiayai pembangunan negara sebagian besar berasal dari sektor pajak, salah satunya yakni cukai. Cukai dikenal dengan istilah "*Sin Tax*", karena pungutannya diperoleh dari barang-barang

tertentu yang konsumsinya perlu dikendalikan dan peredarannya perlu diawasi karena dapat memberikan efek negatif kepada masyarakat. Cukai memegang dua fungsi penting antara lain, sebagai penyumbang penerimaan kas negara serta sebagai pengendalian aktifitas ekonomi kearah yang lebih baik dan efisien.

Penerimaan negara dari cukai perlu terus di optimalkan, karena negara tidak bisa terus menerus mengandalkan sumber penerimaan dari sektor lain. Sebagai contoh sumber penerimaan dari sektor pengolahan sumber daya alam, dalam jangka panjang sumber daya alam yang dimiliki akan rusak dan habis. Tidak hanya itu, Indonesia juga tidak bisa selalu bergantung dari sumber pembiayaan berupa pinjaman. Karena itu cukai dianggap sebagai salah satu sektor penerimaan yang diandalkan negara. Penerimaan negara dari cukai menyumbang sekitar 8,5 persen dari total penerimaan negara di tahun 2020. Meski kontribusinya terbilang sangat kecil, namun negara sangat bergantung dari cukai untuk melaksanakan kegiatan pembangunan.



Gambar 1.1
Kontribusi Cukai terhadap Penerimaan Negara 2017-2020
 Sumber: Kementerian Keuangan Republik Indonesia

Kontribusi yang diberikan cukai terhadap total penerimaan negara mengalami fluktuasi setiap tahunnya. Kontribusi terbesar terjadi di tahun 2017 sebesar 9,2 persen dan turun sebesar 0,7 persen menjadi 8,5 persen di tahun 2020. Namun demikian pemerintah tetap optimis terhadap sektor cukai dalam penerimaan negara.

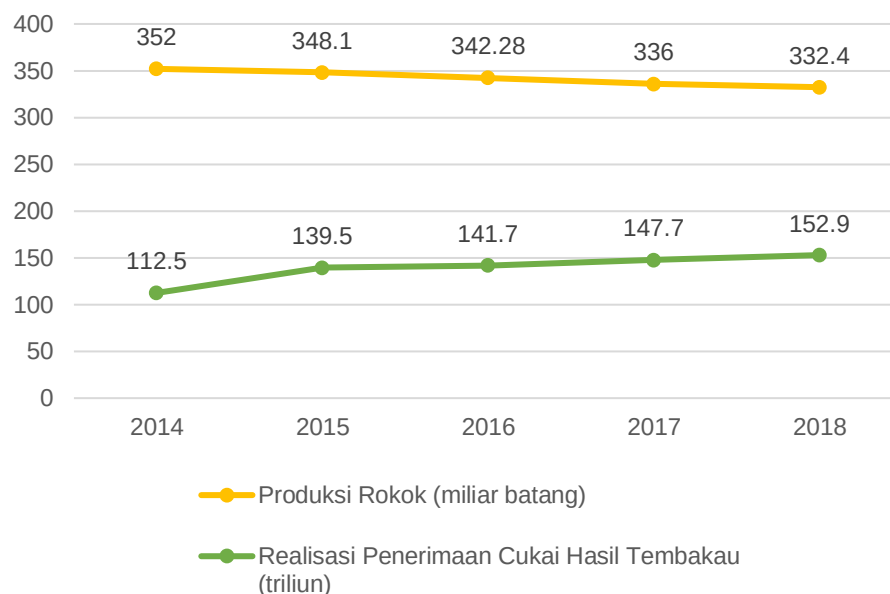
Di Indonesia, ada beberapa jenis barang yang dikenakan tarif cukai yakni hasil tembakau, etil alkohol, dan Minuman Mengandung Etil Alkohol (MMEA). Beban cukai yang diberikan bertujuan untuk mengendalikan konsumsi terhadap ketiga jenis objek cukai tersebut. Dari beberapa jenis cukai di Indonesia, Kementerian Keuangan mencatat bahwa cukai hasil tembakau berkontribusi paling besar dalam penerimaan cukai negara.



Gambar 1.2
Proporsi Penerimaan Negara per Jenis Cukai 2018
 Sumber: Direktorat Jenderal Bea dan Cukai 2018

Jenis cukai hasil tembakau berhasil menduduki proporsi terbesar dalam penerimaan cukai negara. Cukai hasil tembakau merupakan penopang utama penerimaan cukai dengan kontribusi sekitar 96 persen setiap tahunnya. Tingginya proporsi penerimaan cukai hasil tembakau dibandingkan cukai lainnya, menjadi tanda besarnya peran cukai hasil tembakau terhadap perekonomian negara.

Data Fakta Tembakau yang dipublikasikan oleh Ikatan Ahli Kesehatan Masyarakat Indonesia (IAKMI), 2020 menunjukkan bahwa jumlah produksi rokok di Indonesia cenderung mengalami penurunan. Hal yang berbeda terjadi pada penerimaan negara dari cukai hasil tembakau. Gambar 1.3 menunjukkan bahwa realisasi penerimaan cukai hasil tembakau cenderung mengalami peningkatan setiap tahunnya. Namun, pertumbuhannya hanya berkisar 4 persen di tahun 2018.



Gambar 1.3
Produksi Rokok dan Realisasi Penerimaan Cukai Hasil Tembakau 2014-2018

Sumber: Fakta Tembakau, *Ikatan Ahli Kesehatan Masyarakat Indonesia (IAKMI) 2020*, diolah

Penurunan produksi tembakau secara nasional tidak menjadikan penerimaan negara dari cukai hasil tembakau berkurang. Meskipun penerimaan negara dari

cukai hasil tembakau tiap tahunnya mengalami peningkatan, namun peningkatan tersebut cenderung landai. Penerimaan cukai hasil tembakau di Indonesia dikatakan belum optimal, karena menurut beberapa penelitian menyatakan bahwa masih banyak terjadi perdagangan cukai hasil tembakau secara ilegal di Indonesia.

Ahsan et al., (2014) mengatakan bahwa jumlah industri dalam negeri yang memproduksi rokok ilegal mengalami penurunan setiap tahunnya. Penurunan jumlah industri terjadi sangat besar, jumlah industri dalam negeri yang memproduksi rokok ilegal sebanyak 4.669 di tahun 2007 dan turun drastis menjadi 713 pabrik di tahun 2015. Meskipun demikian tingkat peredaran rokok ilegal di Indonesia terus mengalami kenaikan dari tahun 2010 hingga 2016. Di tahun 2018 peredaran rokok ilegal di Indonesia mencapai 7 persen. Kenaikan peredaran rokok ilegal ini beriringan dengan kenaikan produksi rokok ilegal di Indonesia setiap tahun. Meski peredaran rokok ilegal di pasaran masih terbilang sangat sedikit, namun mengakibatkan kehilangan penerimaan negara dari cukai hasil tembakau.

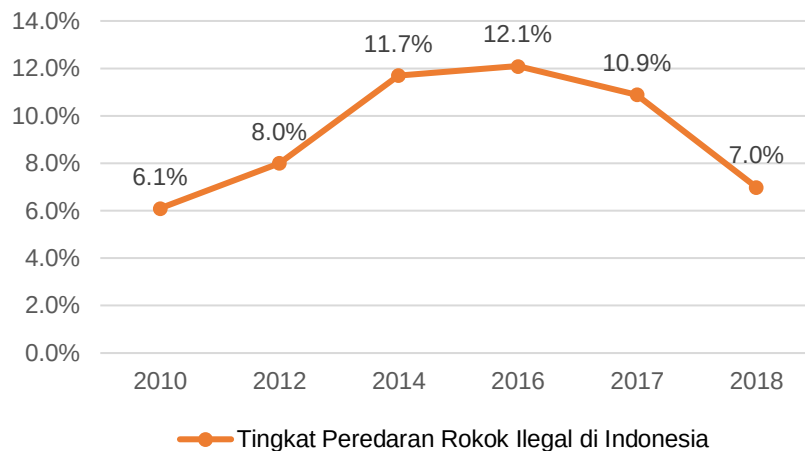
Studi yang sama juga dilakukan oleh Baidhowah (2019), hasil penelitiannya menunjukkan bahwa secara keseluruhan rokok ilegal yang diperdagangkan menyebabkan hilangnya penerimaan negara sebesar 18,5 persen di tahun 2011 dan 12,1 persen di tahun 2013. Kontributor rokok ilegal Indonesia sebesar 90 persen berasal dari industri dalam negeri dan sisanya berasal dari industri luar negeri. Ada beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya perdagangan rokok ilegal di Indonesia yakni, tingginya tarif cukai yang dibebankan kepada industri rokok dan perilaku negatif industri rokok (Baidhowah, 2019).

Dalam lingkup daerah, Darwin et al., (2018) mencoba meneliti mengenai dilematik konsumsi rokok ilegal di *free trade zone*, Sabang. Darwin et al., (2018)

menyatakan bahwa penetapan kawasan zona bebas di Sabang menjadikan konsumsi rokok ilegal meningkat, dan peredarannya menyebar seiring dengan pemberlakuan kawasan bebas tersebut tanpa adanya penentuan kuota yang jelas dari pemerintah. Rokok ilegal yang masuk di kawasan sabang telah beredar di wilayah lain seperti Aceh, hal ini terjadi karena bentuk pengawasan yang dilakukan oleh pihak-pihak terkait masih sangat minim. Masuknya rokok ilegal ke wilayah diluar *free trade zone* menjadi potensi kerugian negara dari segi pendapatan.

Penelitian lain tentang rokok ilegal dalam lingkup daerah juga dilakukan oleh Ismawati (2018). Ia menemukan bahwa peredaran rokok ilegal di Kota Tanjungpinang dari tahun 2016 hingga 2018. Di tahun 2016 penangkapan rokok ilegal di Kota Tanjungpinang berjumlah 1.363.232 batang rokok, kemudian meningkat menjadi 5.087.544 batang rokok di tahun 2018. Kerugian yang diterima negara akibat peredaran rokok ilegal di Kota Tanjungpinang sebesar Rp 442.601.200 di tahun 2018. Tingginya konsumsi masyarakat terhadap rokok ilegal di Kota Tanjungpinang dipengaruhi oleh rendahnya harga rokok ilegal dibandingkan dengan rokok bercukai.

Secara umum, rokok ilegal berasal dari penyelundupan. Namun mayoritas penduduk Indonesia lebih menyukai rokok kretek yang diproduksi secara domestik, rokok ilegal dari proses penyelundupan sangat terbatas. Rokok ilegal di Indonesia cenderung berasal dari produsen skala kecil dan mikro. Perusahaan pengolahan rokok di Indonesia sebagian besar memiliki industri non formal berbasis rumahan, hal ini merupakan strategi untuk menghindari tarif cukai yang dibebankan pemerintah terhadap rokok yang diproduksi.



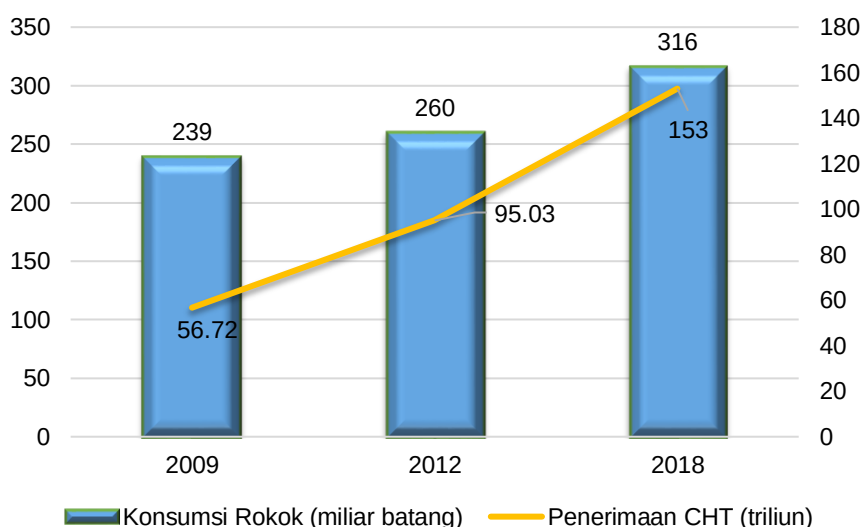
Gambar 1.4
Prosentase Peredaran Rokok Ilegal di Indonesia 2010-2018
 Sumber: Survey Rokok Ilegal Nasional-UGM (2010-2018), Survei Rokok Ilegal DJBC 2017

Menurut survei rokok ilegal nasional oleh Universitas Gajah Mada, peredaran rokok ilegal di Indonesia terus mengalami peningkatan dari tahun 2010 hingga 2016. Tingkat peredaran rokok ilegal turun di dua tahun terakhir hingga menjadi 7 persen di tahun 2018. Penurunan rokok ilegal ini bersamaan dengan kenaikan cukai dan harga rokok di Indonesia. Penurunan prosentase peredaran rokok ilegal dianggap cukup besar dari 12 persen (2014) menjadi 7 persen (2018). Prosentase peredaran rokok ilegal di Indonesia masih terbilang sangat sedikit di pasaran. Alasan masyarakat mengonsumsi rokok ilegal yakni dipengaruhi oleh harganya yang lebih rendah dibandingkan dengan rokok bercukai. Namun demikian, adanya produksi rokok secara ilegal mengakibatkan kerugian terhadap penerimaan negara. Data resmi Kementerian Keuangan menunjukkan bahwa kerugian negara akibat Barang Hasil Penindakan (BHP) rokok ilegal mencapai Rp 247,64 miliar di tahun 2019 dan meningkat menjadi Rp 339,18 miliar di tahun 2020.

Adanya produksi rokok secara ilegal di Indonesia berpengaruh terhadap penerimaan negara dari cukai hasil tembakau yang tidak optimal. Meski

penerimaan cukai hasil tembakau selalu mengalami kenaikan setiap tahunnya, namun kenaikan tersebut terbilang landai. Jika dibandingkan dengan jumlah konsumsi rokok di Indonesia yang sangat tinggi, seharusnya penerimaan negara dari cukai hasil tembakau dapat dioptimalkan lagi. Data yang diperoleh dari Riskesdas menunjukkan bahwa jumlah batang rokok yang dikonsumsi oleh perokok di Indonesia mengalami peningkatan dari rata-rata 12 batang per hari atau 4.320 batang per orang dalam kurun waktu satu tahun di tahun 2017 naik menjadi 12,3 batang per hari atau 4.428 batang rokok per orang dalam kurun waktu satu tahun di tahun 2013.

Tingginya konsumsi rokok di Indonesia mengantarkan Indonesia pada posisi keempat konsumsi rokok terbesar di dunia pada tahun 2013 setelah China, USA, dan Rusia. (Okezone, 29 Januari 2013). Dengan konsumsi rokok yang sangat tinggi tersebut seharusnya menjadikan penerimaan negara dari cukai hasil tembakau meningkat besar. Namun faktanya peningkatan penerimaan cukai hasil tembakau di Indonesia masih terbilang landai.



Gambar 1.5
Jumlah Konsumsi Rokok di Indonesia 2009-2018
 Sumber: Atlas Tobacco Six Edition

Gambar 1.5 menyajikan tren konsumsi rokok di Indonesia dari tahun 2009 hingga 2018. Konsumsi rokok mengalami kenaikan yang sangat besar dari 239 miliar batang di tahun 2009 menjadi 316 di tahun 2018. Padahal setiap tahunnya pemerintah memberlakukan kebijakan kenaikan cukai rokok. Hal ini berarti pemerintah belum bisa melakukan pengendalian terhadap konsumsi rokok di Indonesia. Tingginya konsumsi rokok di Indonesia ternyata tidak berkorelasi terhadap tingginya penerimaan negara dari cukai hasil tembakau. Pertumbuhan konsumsi rokok di tahun 2020 diperoleh sebesar 4,4 persen, sedangkan penerimaan negara dari cukai hasil tembakau sebesar 3,5 persen. Adanya selisih pertumbuhan ini menandakan bahwa penyerapan cukai hasil tembakau di Indonesia kurang optimal. Harapannya dengan besarnya konsumsi rokok di Indonesia, penerimaan negara dari cukai hasil tembakau dapat lebih besar. Adanya *gap* ini menjadi alasan mengapa perlunya optimalisasi penerimaan negara dari cukai hasil tembakau di Indonesia.

1.2 Rumusan Masalah

Dari uraian di atas maka dirumuskan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Berapakah estimasi konsumsi rokok di Indonesia di tahun 2018-2020?
2. Berapakah estimasi potensi penerimaan cukai hasil tembakau di Indonesia 2018-2020?
3. Berapakah besarnya *government revenue loss* dari cukai hasil tembakau di Indonesia 2018-2020?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

1. Mengetahui estimasi konsumsi rokok di Indonesia tahun 2018-2020
2. Mengetahui estimasi potensi penerimaan cukai hasil tembakau di Indonesia tahun 2018-2020
3. Mengetahui besarnya *government revenue loss* dari cukai hasil tembakau di Indonesia 2018-2020

1.4 Manfaat Penelitian

Penulis berharap penelitian yang dilakukan ini dapat memberikan manfaat baik dari manfaat teoritis maupun manfaat praktis. Adapun manfaat teoritis dan praktik dalam penelitian ini ialah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini secara teoritis diharapkan dapat memperkaya literatur mengenai penerimaan cukai hasil tembakau. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan tambahan wawasan, informasi dan referensi di lingkungan akademis serta bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

2. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian secara praktis diharapkan dapat memberikan informasi bagi pihak-pihak yang berkepentingan seperti yang dijabarkan sebagai berikut:

- a. Bagi Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi mengenai penerimaan cukai hasil tembakau di Indonesia.
- b. Bagi Pembaca, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan, pengetahuan dan juga memberikan informasi tentang penerimaan cukai hasil tembakau di Indonesia.

- c. Bagi peneliti lain, hasil penelitian ini tentunya masih terdapat kekurangan. Oleh sebab itu terbuka lebar bagi peneliti lain untuk melakukan kajian lanjutan di masa mendatang.
- d. Bagi Masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai penerimaan cukai hasil tembakau terhadap penerimaan negara.