

ANALISIS PENERAPAN *PIGGYBACKING TAX* PADA PENERIMAAN CUKAI HASIL TEMBAKAU

Riya Dwi Handaka

Dosen Jurusan Kepabeanaan dan Cukai, Politeknik Keuangan Negara STAN, Jl. Bintaro Utama

Sektor V, Tangerang Selatan, 15222

Email: *handaka@pknstan.ac.id*

INFORMASI ARTIKEL

Tanggal masuk

[2017-10-04]

Revisi

[2018-02-09]

Tanggal diterima

[2018-03-04]

(CHT), baik secara nasional maupun propinsi. Penambahan jenis pajak pada hasil tembakau tersebut merupakan penerapan *piggyback tax system* yang dilakukan dalam rangka menekan konsumsi atas barang yang memiliki ekse negatif dan juga dalam rangka penguatan penerimaan fiskal daerah. Dari hasil penelitian dengan menggunakan metode analisis horizontal, didapatkan hasil bahwa penerapan *piggyback tax* pajak rokok yang merupakan pajak daerah mempengaruhi penerimaan negara dalam hal ini cukai hasil tembakau baik secara nasional maupun propinsi.

Kata kunci: Penerimaan, Pertumbuhan, Cukai Hasil Tembakau, Pajak Rokok, *piggybacking tax*.

ABSTRACT:

Since 2014, the products of tobacco are cigarettes, not only imposed the levy of the central tax in the form of value-added tax and customs but also subject to a local charge called cigarette tax. The addition of the tax on tobacco is piggyback tax system, to push lower the consumption of goods that have harmful excesses, and also to strengthen the autonomous fiscal. This research will look at the extent to which implementation of the piggyback tax (cigarette tax) affects the sin tax (Tobacco levy), both nationally and regionally by using a horizontal method of analysis or trend. The research results obtained from the application of local tax called cigarette TAX as piggyback tax affect the state revenue in national and province level.

Keywords: *Revenue, Growth, Excise of Tobacco Products, Cigarettes Tax, piggybacking tax.*

ABSTRAK:

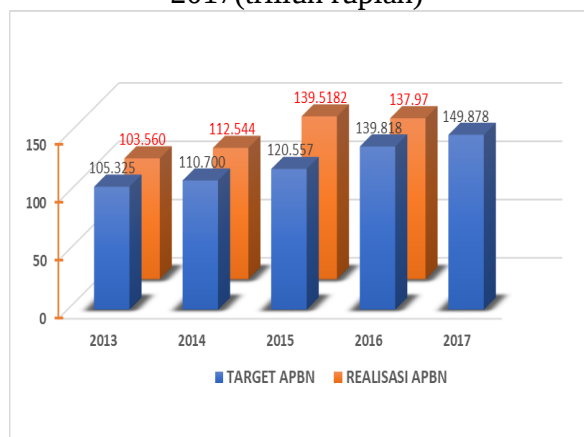
Sejak Tahun 2014, hasil tembakau yaitu rokok, tidak hanya dikenakan pungutan pajak pusat berupa Pajak Pertambahan Nilai dan Cukai, namun juga dikenakan pajak daerah berupa Pajak Rokok. Melalui penelitian ini akan melihat sejauh mana penerapan *piggyback tax* (pajak rokok) memengaruhi *sin tax*

1. PENDAHULUAN

Pemerintah telah menganggarkan target pendapatan pajak dalam negeri untuk tahun 2017 sebesar Rp1.464.796,5 miliar atau menurun sebesar 2,6 persen jika dibandingkan dengan APBN-P tahun 2016. Penyebab penurunan tersebut karena melemahnya perekonomian dunia yang berdampak pada pertumbuhan ekonomi dalam negeri (Indonesia, 2017). Dari target pendapatan tersebut 10,73%-nya atau sebesar 157.158,0 miliar rupiah merupakan pendapatan dari Cukai. Salah satu penyumbang terbesar penerimaan cukai adalah cukai hasil tembakau (CHT), pada tahun 2017 target pendapatan dari cukai ditetapkan sebesar 149.878,0 miliar rupiah. Pendapatan dari CHT tersebut menyumbang 10,23% dari target pendapatan pajak dalam negeri pada APBN 2017 atau 95,37% dari pendapatan cukai 2017.

Target pendapatan tersebut naik 7,2% dari target penerimaan APBN 2016. Padahal sesuai hasil Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) tahun 2016 (*audited*) tercatat realisasi pendapatan CHT hanya 98,7% dari target yang ditetapkan seperti tergambar pada gambar 1.1 berikut.

Gambar 1.1 Proyeksi dan Realisasi Cukai Hasil Tembakau pada APBN 2013-2017(triliun rupiah)



Sumber: diolah dari NK dan LKPP

Sebagai penyumbang terbesar

pendapatan pajak dalam negeri dari penerimaan cukai, nampak bahwa target CHT pada APBN tahun 2013 s.d. 2017 selalu naik. Dari tahun 2013 sampai dengan tahun 2016, penerimaan dari CHT hanya sekali tidak mencapai target yaitu pada tahun 2016.

Terlebih sejak tahun 2014, berdasarkan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, atas Cukai Hasil Tembakau diberlakukan juga pembebanan berupa Pajak Daerah Provinsi yaitu Pajak Rokok. Penerapan pungutan ini dikenal sebagai *piggyback tax system* atau *sur tax* atau *opsenten*. Beberapa ahli menyebutkan *piggyback tax system* sebagaimana disebutkan oleh Hymann (1999) dan Brojonegoro (2003) dalam (Rosdiana, 2012) sebagai salah satu pembagian kewenangan perpajakan di mana pusat dan daerah secara bersamaan mempunyai kewenangan perpajakan terhadap subjek, objek, jenis, dan tarif pajak yang sama secara substansinya. Pungutan pajak ini dilakukan dengan cara membeban pajak pada pajak pusat, dalam hal ini pajak rokok dibebani tarif 10% atas cukai hasil tembakau pada konsumsi rokok/hasil tembakau. Penerapan pungutan ini dilakukan tidak hanya dalam rangka penguatan keuangan daerah, tetapi juga dilakukan dalam rangka menekan konsumsi rokok di Indonesia.

Berdasarkan Databoxs (2016) Indonesia merupakan negara dengan tingkat konsumsi rokok per kapita tertinggi di ASEAN. Menurut data dari tobaccoatlas.org, konsumsi rokok masyarakat Indonesia usia 15 tahun ke atas pada 2014 mencapai 1.322,3 batang perkapita per tahun, peringkat kedua ditempati Filipina dengan konsumsi rokok sebesar 1.291,08 batang per tahun, dan di posisi ketiga adalah Vietnam dengan konsumsi rokok mencapai 1.215,3 batang perkapita per tahun. Pengenaan *sin tax* pada produk rokok melalui CHT, selain dikenakan pajak pusat yang lain berupa PPN kepada

pengusaha rokok diharapkan dapat menghasilkan harga rokok yang tinggi sehingga menekan konsumsi terhadap rokok. Hal ini sesuai dengan teori perpajakan dan tembakau menurut Laffer (2014), yang menyebutkan bahwa cukai adalah pajak yang diterapkan untuk barang konsumsi yang spesifik, seperti alkohol, bensin, atau tembakau, yang dimaksudkan sebagai sebuah mekanisme untuk menghasilkan pendapatan untuk anggaran pemerintah secara keseluruhan dan juga dimaksudkan untuk mengekang konsumsi. Namun di Indonesia kenyataannya terjadi anomali, harga yang dibentuk dari kebijakan pajak terhadap rokok belum menyurutkan minat masyarakat Indonesia untuk mengkonsumsi rokok, meskipun harga rokok terus mengalami kenaikan. Hal ini nampak pada target pendapatan CHT yang selalu naik dan bahkan melampaui target sebagaimana tergambar pada gambar 1.1. Anomali ini sesuai dengan penelitian Marisca (2016) dan Alkausar (2015) yang menyebutkan kebijakan perpajakan terhadap rokok tidak berpengaruh terhadap konsumsi rokok. Bertolak belakang dengan pendapat Marisca (2016) dan Alkausar (2015) penelitian Romadhon (2016) menyebutkan adanya kenaikan tarif CHT memberikan dampak berkurangnya pengusaha rokok. Dengan berkurangnya pengusaha rokok menyebabkan menurunnya penerimaan CHT. Sejalan dengan pendapat Romadhon (2016), Canada (2012) berpendapat kenaikan pajak atas rokok secara terus menerus menyebabkan proporsi laba perusahaan rokok dan penerimaan pajak negara dari rokok terus menurun. Hal ini juga sesuai dengan penelitian desain tarif Adiatma (n.d.) yang menyebutkan bahwa subskenario penambahan tarif cukai, maka industri rokok akan mengalami penurunan akumulasi laba seiring dengan besarnya tarif cukai yang dikenakan.

Selain pengenaan *sin tax* pada produk

rokok melalui CHT, pada tahun 2014 pemerintah daerah juga mengenakan *sur tax* (pajak rokok). Pengenaan *sur tax* tersebut dilakukan atas pajak yang dikenakan oleh pemerintah berupa CHT. Pengenaan pajak rokok ini disertai *earmarking* atas pendapatan yang didapat dari rokok untuk bidang kesehatan. Pengenaan pajak dan *earmarking* pada rokok tersebut, sesuai dengan pendapat Laffer (2014) yang menyebutkan bahwa secara umum pemerintah melakukan pungutan pajak cukai tembakau untuk mendapatkan penerimaan keuangan dan juga bertujuan untuk kesehatan masyarakat.

Dari konsumsi rokok, pemerintah telah mengenakan lebih dari satu jenis pajak yaitu PPN dan CHT sebagai pajak pemerintah pusat dan pajak rokok sebagai pajak daerah. Menurut Nikho (2004), penerapan pajak rokok akan dapat menurunkan konsumsi dan produksi rokok, meningkatkan total penerimaan pemerintah dari produk rokok, menurunkan *net* penerimaan negara dari cukai hasil tembakau, meningkatkan total pendapatan dan belanja pemerintah daerah provinsi secara signifikan, mengurangi ketimpangan kapasitas fiskal pemerintah provinsi serta meningkatkan *output*, pendapatan, dan kesempatan kerja.

Atas dasar penelitian-penelitian terdahulu dan teori mengenai perpajakan atas tembakau tersebut di atas, peneliti mendefinisikan akan adanya dampak atas penerapan pajak atas produk rokok dari *sin tax* berupa CHT dan *sur tax* berupa pajak rokok. Apakah penerapan pajak atas produk yang sudah dipajak dan pajak atas pajaknya akan berdampak pada target dan realisasi penerimaan cukai dari hasil tembakau?. Untuk itu, penelitian terhadap pengenaan pajak rokok pada CHT ini ingin menganalisis secara horizontal atas dampak adanya penerapan *piggyback tax* atau *surtax* berupa pajak rokok pada penerimaan APBN dalam hal ini CHT, baik secara nasional dan secara

wilayah/per kanwil Ditjen bea dan Cukai.

2. KAJIAN LITERATUR

2.1. *Piggyback Tax System*

Piggyback Tax System menurut Taliercio, (2004) merupakan suatu cara kewenangan perpajakan yang dimiliki oleh *sub national government (SNG)* dengan menambah tarif pajak lokal/sendiri pada pajak pusat. Hal ini sejalan dengan yang disampaikan oleh Hymann (1999) dan Brojonegoro (2003) dalam (Rosdiana, 2012) sebagai salah satu pembagian kewenangan perpajakan dimana pusat dan daerah secara bersamaan mempunyai kewenangan perpajakan terhadap subjek, objek, jenis, dan tarif pajak yang sama secara substansinya.

Ciri dari *Piggyback Tax* menurut Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, (2014) adalah:

- a. berhak mengenakan tambahan beban pajak atas pajak pusat dalam daerahnya (*jurisdiction*);
- b. Pemda tidak memiliki diskresi dalam menentukan dasar pengenaan pajak (tax base) atau dengan kata lain dasar pengenaannya sama dengan dasar pengenaan pajak pusat;
- c. Pajak diadministrasikan dan dipungut oleh Pemerintah Pusat yang lebih tinggi dan kemudian menyalurkannya ke kas daerah yang bersangkutan.

2.2. Cukai Hasil Tembakau (CHT) sebagai *Sin Tax*

Cukai adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007. Sedangkan menurut peraturan Menteri Keuangan Nomor 170/PMK.011/2012 yang diubah terakhir kali dengan PMK 147/PMK.011/2016, hasil tembakau adalah produk dari tembakau berupa sigaret, cerutu, rokok daun/klobot,

tembakau iris, dan hasil pengolahan tembakau lainnya.

Adapun cukai hasil tembakau (CHT) merupakan pungutan yang dikenakan atas hasil tembakau. Tarif CHT ditetapkan dengan menggunakan jumlah dalam rupiah untuk setiap satuan batang atau gram hasil tembakau. Besaran tarif cukai hasil tembakau untuk setiap jenis hasil tembakau didasarkan pada golongan pengusaha dan batasan harga jual eceran per batang atau gram yang ditetapkan oleh Menteri.

Pengenaan pajak terhadap hasil tembakau ini lebih dikenal sebagai *sin tax*. Penerapan *sin tax* lebih kepada pajak atas konsumsi barang yang memiliki dampak yang berbahaya. Hal ini sesuai dengan penelitian Maneja (2016) yang menyatakan *sin tax* atau pajak dosa adalah pajak yang dikenakan pada komoditas seperti tembakau dan alkohol atau kegiatan dan layanan yang dipandang sebagai kejahatan dan dianggap berbahaya atau tidak bermoral. Pada prinsipnya menurut Manasan, *et al* (2013) dalam (Maneja, 2016), pajak cukai atas produk dosa dikenakan untuk tujuan meningkatkan pendapatan dan mengecilkan hati konsumsi produk tembakau dan minuman beralkohol. Sunley (2009) dalam Maneja (2016) mengatakan bahwa pajak cukai yang lebih tinggi pada tembakau akan menyebabkan beberapa perokok berhenti merokok, mengurangi konsumsi perokok yang terus berlanjut, dan mencegah orang lain mulai merokok.

2.3. Pajak Rokok sebagai *Piggyback Tax* atau *Sur Tax* atau *Opsenten*

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pajak rokok adalah pungutan atas cukai rokok yang dipungut oleh pemerintah. Dasar pengenaan pajak rokok adalah cukai yang ditetapkan oleh pemerintah terhadap rokok. Adapun Tarif Pajak Rokok ditetapkan sebesar 10% (sepuluh persen) dari cukai rokok.

Pajak rokok merupakan pajak provinsi yang ditambahkan dalam pajak pusat, dalam artian bahwa dalam setiap pemungutan pajak atas rokok berupa CHT sekaligus juga dibebankan dan dipungut juga pajak rokok. Untuk itu dalam rangka penyederhanaan sistem pemungutan, pengenaan pajak rokok dipungut oleh Ditjen Bea dan Cukai bersamaan dengan pemungutan cukai. Pengenaan dengan metode pemungutan ini dikenal sebagai *piggyback tax system*, di mana Kitchen dan Slack (2016) menyebutkan bahwa dalam rangka menguatkan keuangan daerah, pemerintah daerah dapat memungut pajak dengan menumpang pada pajak daerah yang lebih tinggi, dengan ciri khas tarif tersendiri dan dipungut juga oleh pemungut pajak utama untuk menyederhanakan administrasi perpajakannya. Awalnya menurut Canada (2012) *sur tax* atas tembakau diberlakukan sebagai pajak sementara sebesar 40% tambahan pajak penghasilan badan pada tahun 1994, pajak tersebut dibuat permanen dan ditingkatkan menjadi 50% pada tahun 2001.

2.4. Analisis Horizontal

Analisis horizontal merupakan analisis perbandingan antarperiode. Analisis ini juga dikenal dengan analisis kecenderungan (*trend analysis*). Analisis *trend* merupakan suatu teknik analisis untuk mengidentifikasi pola-pola dari *trend* (perubahan yang terjadi dalam beberapa periode) sebagai dasar evaluasi dan prediksi keadaan di masa datang. Analisis kecenderungan sederhana dapat digunakan untuk mengetahui tren suatu akun (naik atau turun) dengan membandingkan angka-angka untuk akun yang sama dari laporan beberapa tahun secara berurutan. Kelemahan dari analisis kecenderungan sederhana adalah tidak dapat diketahui secara langsung berapa rata-rata kenaikan per tahun. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, digunakan analisis kecenderungan bergerak (dari tahun-ke-

tahun) untuk mengetahui rata-rata kenaikan per tahun (Safitri, 2015).

Teknik analisis *trend* mirip dengan teknik analisis rasio komparatif. Perbedaannya, teknik analisis rasio komparatif melibatkan data beberapa tahun agar dapat diperoleh rata-rata kenaikan pertahunnya. Selanjutnya, rata-rata kenaikan per tahun tersebut dapat digunakan untuk mengestimasi kenaikan yang normal untuk tahun berikutnya. Secara ringkas, karakteristik dilakukannya analisis horizontal adalah:

1. Bertujuan untuk mengetahui arah atau kecenderungan akun laporan keuangan.
2. Membutuhkan data *time series* selama beberapa tahun.
3. Dilakukan dengan membandingkan akun yang sama dari laporan beberapa periode.
4. Analisis kecenderungan sederhana, dengan tahun dasar atau bergerak, membandingkan angka-angka untuk akun yang sama dari laporan beberapa periode.
5. Analisis kecenderungan dengan diagram pencar dilakukan dengan penarikan garis kecenderungan yang mendekati (mengikuti) pola dari sebaran titik-titik dalam grafik.

Secara umum, untuk menghitung tingkat pertumbuhan jenis pajak terhadap pendapatan pemerintah pusat/daerah dapat dihitung dengan menggunakan formula sebagai berikut (Wahyuni dan Adi, 2009:9):

$$r = \frac{Pt - (Pt-1)}{Pt-1} \times 100\%$$

Keterangan:

r = Pertumbuhan DBH pajak atau DBH SDA

Pt = Jumlah penerimaan DBH (Pajak atau SDA) pada tahun yang bersangkutan

$Pt - 1$ = Jumlah penerimaan DBH (Pajak atau SDA) pada tahun sebelumnya.

2.5. Analisis Kontribusi

Analisis kontribusi dapat didefinisikan sebagai ratio perbandingan antara suatu sub akun dibandingkan dengan akun induknya.

Analisis ini dikategorikan sebagai analisis rasio, yang digunakan untuk mengetahui hubungan akun-akun yang ada dalam satu laporan keuangan atau akun-akun antara laporan keuangan neraca dan laporan realisasi anggaran (Safitri, dkk, 2015).

Untuk menghitung besarnya kontribusi DBH terhadap pendapatan daerah, Wahyuni (2009) telah secara sistematis menggunakan formula:

Kontribusi DBH =

$$\frac{\text{Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP)}}{\text{Total Penerimaan Daerah}}$$

Dengan sedikit menyesuaikan formula di atas dengan objek yang akan dianalisis, maka untuk menentukan tingkat kontribusi CHT terhadap penerimaan pemerintah dapat digunakan formula sebagai berikut:

Kontribusi DBH SDA migas =

$$\frac{\text{Cukai Hasil Tembakau}}{\text{Total Penerimaan Negara}} \times 100\%$$

Untuk menilai kontribusi CHT terhadap pendapatan pemerintah, didasarkan pada kriteria penilaian kontribusi menurut Tim Litbang Depdagri-Fisipol UGM dalam Arditia (2013), di mana klasifikasi kriteria kontribusi dinilai dalam presentase yang dibagi dalam 6 kriteria sebagaimana terdapat dalam tabel berikut.

Tabel 2.1 Klasifikasi kriteria kontribusi

Nilai	Kriteria
0,00% - 10%	Sangat kurang
10,10% - 20%	Kurang
20,10% - 30%	Sedang
30,10% - 40%	Cukup baik
40,10% - 50%	Baik
Di atas 50%	Sangat baik

Sumber: Tim Litbang Depdagri-Fisipol UGM 1991.

3. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Metode penelitian deskriptif adalah metode penelitian yang dilakukan untuk mengetahui nilai variabel mandiri atau lebih (independen) tanpa membuat perbandingan atau menggabungkan antara variabel satu dengan yang lain (Sugiyono, 2012). Sedangkan pendekatan kualitatif, menurut Cresswell, (2015) merupakan metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang berasal dari masalah sosial, di mana dalam proses penelitiannya melibatkan upaya-upaya penting seperti mengajukan pertanyaan dan prosedur, mengumpulkan data yang spesifik, menganalisis data secara induktif, dan menafsirkan makna data.

Penelitian ini menggunakan data sekunder berupa penerimaan CHT secara regional dari Ditjen Bea dan Cukai, dan secara nasional yang didapat dari Nota Keuangan dan Undang-Undang mengenai APBN, serta Laporan Keuangan Pemerintah Pusat. Adapun data secara nasional yang dipakai adalah tahun 2008-2013 untuk penerapan CHT sebelum pengenaan Pajak Rokok, dan data TA 2014-2017 untuk data CHT pasca penerapan Pajak Rokok.

Sedangkan teknik analisisnya menggunakan metode analisis horizontal atau lazim dikenal sebagai analisis *trend* dan analisis kontribusi sebagaimana telah dijelaskan pada kajian literatur.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1. Analisis *Horizontal/Trend* penerimaan CHT

Analisis trend dapat menggambarkan tingkat pertumbuhan suatu akun dibandingkan tahun dasarnya atau tahun-tahun sebelumnya. Menurut Halim dalam Wahyuni (2009), tingkat pertumbuhan menggambarkan seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan

dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari periode ke periode berikutnya. Dalam hal mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan yang telah dicapai tersebut, hal ini sangat ditunjang oleh kemampuan daerah dalam mengembangkan potensi pendapatan daerah tersebut.

Dengan sedikit menyesuaikan formula pada teori di atas dan dengan mengubah objek penelitian berupa jumlah Penerimaan CHT maka didapatkan formula untuk pertumbuhan CHT sebagai berikut:

$$r = \frac{Pt - (Pt-1)}{Pt-1} \times 100\%$$

Keterangan:

r = Pertumbuhan CHT

Pt = Jumlah penerimaan CHT tahun berkenaan

$Pt - 1$ = Jumlah penerimaan CHT tahun sebelumnya.

4.1.1. Analisis Trend Penerimaan CHT secara Nasional

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa penerapan pajak daerah berupa pajak rokok yang ditopang pada CHT dilakukan sejak tahun 2014. Sebelum kurun waktu itu tepatnya 5 tahun sebelum penerapan pajak rokok, penerimaan CHT pada APBN terus meningkat. Berdasarkan data pada Nota Keuangan APBN 2014 perkembangan realisasi penerimaan CHT tahun 2008-2013 sebagaimana tabel 4.1. berikut,

Tabel 4.1. Realisasi Perkembangan Cukai TA 2008-2013 (triliun rupiah)

TAHUN	2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	Real	%thd Total	Real	%thd Total	Real	%thd Total	Real	%thd Total	Real	%thd Total	Real	%thd Total
Pendapatan CHT	49.9	97.4	55.4	97.6	63.3	95.7	73.3	95.1	90.6	95.3	100.7	96.2
Pendapatan Cukai EA	0.4	0.8	0.4	0.7	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Pendapatan Cukai MMEA	0.9	1.7	0.9	1.6	2.7	4.1	3.6	4.7	4.3	4.5	3.8	3.6
Pendapatan Denda Adm	0.012	0.02	0.016	0.03	0.013	0.02	0.011	0.01	0.017	0.02	0	0
Pendapatan Cukai Lainnya	0.015	0.03	0.01	0.02	0.015	0.02	0.011	0.01	0.009	0.01	0	0
Jumlah	51.23	99.95	56.73	99.95	66.13	100	77.12	100	95.13	100	104.7	100

Sumber: Kementerian Keuangan, 2013

Dari gambar di atas, terlihat terjadi

peningkatan *year on year* penerimaan CHT dan penerimaan Cukai pada APBN TA 2008-2013. Setelah dilakukan analisis *trend*, didapatkan hasil sebagai berikut:

Tabel 4.2. Pertumbuhan Cukai Hasil Tembakau (CHT) Pra Pajak Rokok (*piggybacking tax*)

TAHUN	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CHT (triliun rupiah)	49.9	55.4	63.3	73.3	90.6	100.7
%THD TOTAL CUKAI	97.3%	97.7%	95.6%	95.2%	95.4%	97.2%
CUKAI (triliun rupiah)	51.3	56.7	66.2	77	95	103.56
CUKAI LAINNYA (triliun rupiah)	1.4	1.3	2.9	3.7	4.4	2.86
PERTUMBUHAN (%)		9.93%	12.48%	13.64%	19.09%	10.03%

Sumber: data diolah

Berdasarkan analisis *trend*/horizontal didapatkan bahwa sebelum diterapkannya pajak rokok sebagai *piggybacking tax* pada CHT, pertumbuhan penerimaan CHT *year on year* meningkat dengan rata-rata pertumbuhan selama lima tahun sebesar 13,04%, dengan pertumbuhan tertinggi pada tahun 2012 yang mencapai 19,09%. Bila digambarkan dalam grafik pertumbuhan penerimaan CHT tahun 2008-2013 sebagaimana grafik 4.1 berikut:



Sumber: data diolah

Meskipun secara *year on year* target dan realisasi penerimaan CHT pada APBN meningkat, namun menjelang penerapan pajak rokok, penerimaan CHT pada tahun 2013 mengalami penurunan pertumbuhan dari tahun sebelumnya. Penurunan ini bisa

terjadi disebabkan oleh mulai berkurangnya pertumbuhan pengusaha pajak rokok menurut Romadhon (2016) dampak kenaikan tarif cukai yang semakin naik membuat berkurangnya jumlah pengusaha rokok di Kota Malang yang memilih untuk menutup usahanya karena mengalami kerugian setiap tahunnya.

Setelah penerapan *piggybacking tax* pada CHT, pada tahun 2014 hingga 2017 target penerimaan CHT terus meningkat. Adapun pertumbuhan penerimaan CHT secara nasional setelah penerapan pajak rokok dapat dilihat pada tabel 4.3 berikut.

Tabel 4.3. Pertumbuhan Cukai Hasil Tembakau (CHT) Pasca Pajak Rokok (*piggybacking tax*)

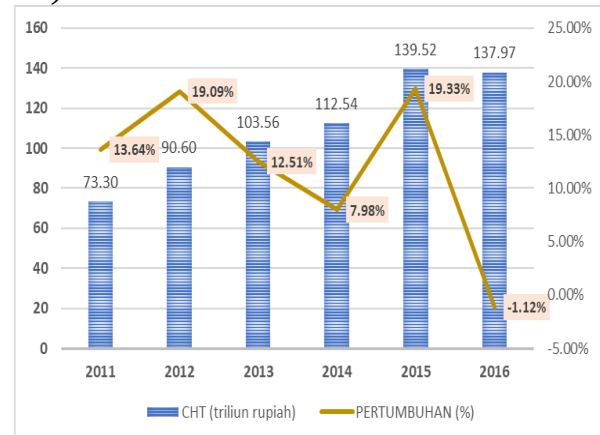
	2014	2015	2016	2017
PROYEKSI APBN (TRILIUN RUPIAH)	110.700	120.557	139.818	149.878
REALISASI APBN (TRILIUN RUPIAH)	112.544	139.5182	137.97	
PERTUMBUHAN PROYEKSI (%)	4.86%	8.18%	13.78%	6.71%
PERTUMBUHAN REALISASI (%)	7.98%	19.33%	-1.12%	
%KENAIKAN PROYEKSI	5.10%	8.90%	15.98%	7.20%
%KENAIKAN REALISASI	8.68%	23.97%	-1.11%	

Sumber: data diolah

Dari tabel 4.3. di atas proyeksi APBN atas penerimaan CHT pasca penerapan pajak rokok masih terus mengalami peningkatan dengan rata-rata kenaikan selama 4 tahun sebesar 8.4% dengan presentase kenaikan proyeksi tertinggi pada tahun 2016 sebesar 13,78%. Apabila ditarik dari tahun dasar setahun sebelum penerapan *piggybacking tax*, maka proyeksi penerimaan CHT pada APBN TA 2017 telah meningkat 42,3% dari proyeksi penerimaan CHT pada APBN TA 2013. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah masih mengandalkan penerimaan CHT sebagai sumber pendapatan pada APBN. Sedangkan untuk realisasi penerimaan CHT, pada 2 tahun penerapan pajak rokok, pemerintah mampu melampaui target/proyeksi yang ditetapkan dalam APBN, sedangkan pada tahun ketiga atau

tahun 2016, realisasi penerimaan CHT hanya mencapai 98,7% dari proyeksi yang ditetapkan.

Grafik 4.2. pertumbuhan penerimaan CHT Pra dan Pasca Pajak Rokok (*piggybacking tax*)



Sumber: data diolah dari nota keuangan dan LKPP

Dari grafik 4.2. dan tabel 4.2. dapat dijelaskan bahwa pada tahun pertama penerapan *piggybacking tax* pajak rokok, pertumbuhan penerimaan CHT mengalami penurunan dari tahun sebelumnya, kembali meningkat secara signifikan di tahun 2015 namun terkoreksi hingga negatif di tahun 2016. Secara keseluruhan pascapenerapan pajak rokok, *trend* penerimaan CHT cenderung turun meskipun secara proyeksi APBN meningkat terus. Peningkatan proyeksi CHT disebabkan oleh perubahan tarif CHT yang naik pada tahun 2016.

Bila merujuk penelitian sebelumnya di mana menurut Canada (2012) dengan tambahan kenaikan tarif CHT dan *sur tax* atau *piggyback tax* maka proyeksi dan realisasi penerimaan CHT *year on year* menurun, di mana penerimaan pajak dari tembakau di Kanada terus menurun 2001 hingga 2012. Sedangkan kenyataan di Indonesia terjadi anomali di mana proyeksi dan realisasi penerimaan CHT secara *year on year* meningkat. Hal ini, karenapola tarif yang dibentuk belum bisa menekan jumlah konsumsi. Sebagaimana penelitian yang dilakukan oleh (Adiatma, n.d.) pada pola tarif

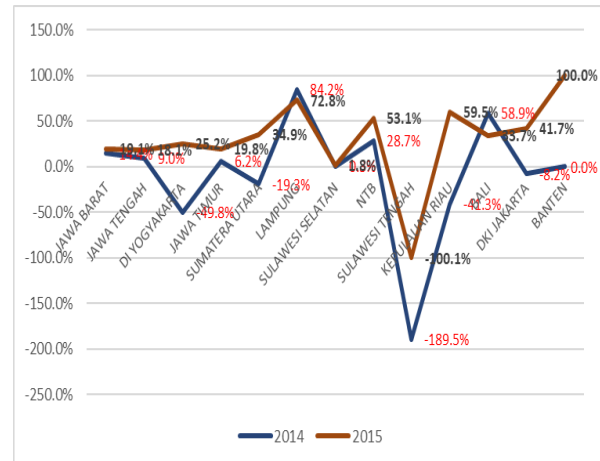
pajak hasil tembakau di bawah 40% mampu memberikan keuntungan yang besar bagi negara dan tidak mematikan industri rokok, sedangkan tarif pajak di atas 57% akan membuat industri rokok pertama kali mencapai nilai akumulasi laba sebesar nol rupiah pada tahun 2025 (skenario I) dan 2027. Bahkan bila tarif pajak hasil tembakau naik 100%, akumulasi laba perusahaan menjadi 0 di tahun 2020. Dengan tarif CHT yang terus naik bahkan dibebani lagi atau *piggybacking tax* maka akan menekan konsumsi sehingga penerimaan akan terus menurun.

4.1.2. Analisis Trend Penerimaan CHT secara Regional

Daerah penghasil cukai tembakau hanya 14 Provinsi dari 34 Provinsi di Indonesia, yang dipungut oleh 44 kantor pelayanan Bea dan Cukai. Dari 14 provinsi penghasil hanya 12 propinsi yang tercatat menerima penerimaan secara rutin pada tahun 2013-2015. Pascapenerapan *piggybacking tax* pada tahun 2014, dari 12 propinsi penghasil cukai hasil tembakau hanya 2 propinsi yang pertumbuhan penerimaannya negatif yaitu Provinsi Lampung dan Provinsi Bali, sedangkan 10 provinsi lainnya tumbuh positif. Provinsi penyumbang terbesar CHT adalah Provinsi Jawa Timur yang menyumbang lebih dari 50% CHT secara nasional, diikuti oleh Provinsi Jawa Tengah, dan Jawa Barat. Apabila dihitung dalam perpulau, penghasil penerimaan CHT 99% bahkan hampir mendekati 100% di Pulau Jawa.

Adapun pertumbuhan secara regional dapat dilihat dalam grafik 4.3. berikut.

Grafik 4.3 Pertumbuhan Penerimaan CHT Pasca *Piggybacking Tax*/Pajak Rokok



Sumber: Ditjen Bea dan Cukai

Dari grafik 4.3. dapat dilihat bahwa pertumbuhan penerimaan CHT pada tahun pertama penerapan pajak rokok, terdapat 5 propinsi yang pertumbuhannya negatif. Sedangkan pada tahun kedua penerapan pajak rokok tahun 2015 hampir seluruh provinsi penghasil mencatat pertumbuhan positif, hanya satu provinsi yang tumbuh negative. Bahkan 3 provinsi penyumbang terbesar CHT mempunyai pertumbuhan yang positif 2 digit.

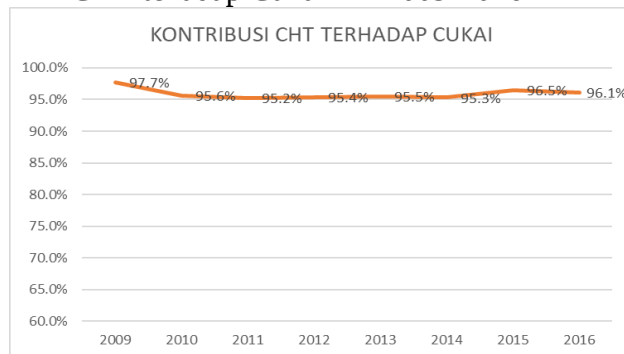
Dari analisis pertumbuhan/trend yang dilakukan baik secara nasional maupun regional/perpulau, penerimaan CHT setelah diteapkan *piggybacking tax* berupa pajak rokok terdapat pertumbuhan yang berfluktuatif. Secara keseluruhan setelah penerapan pajak rokok, pertumbuhan penerimaan CHT mengalami tekanan/menurun. Penurunan ini sama dengan penelitian-penelitian sebelumnya sebagaimana tujuan penerapan *sin tax or sur tax/piggybacking tax* yaitu menekan konsumsi dengan mempengaruhi penjualan melalui harga yang dibentuk dengan adanya penerapan pajak yang tinggi.

4.2. Analisis Kontribusi penerimaan CHT Pasca *Piggybacking Tax*

Dari penjelasan dan latar belakang yang telah dijelaskan, terlihat bahwa peran penerimaan CHT sangat vital bagi pendanaan APBN. Dari APBN TA 2009-2016

penerimaan CHT menyumbang dengan rata-rata 95,9% dari total penerimaan Cukai. Sebagaimana formula yang telah disebutkan dalam subbab 2.4. bisa dianalogikan CHT sebagai sub-sub akun dari subakun Cukai, dan cukai subakun dari penerimaan pajak, maka kontribusi realisasi penerimaan CHT terhadap realisasi penerimaan Cukai dari TA 2009 hingga 2016 dapat digambarkan dalam grafik 4.4. berikut.

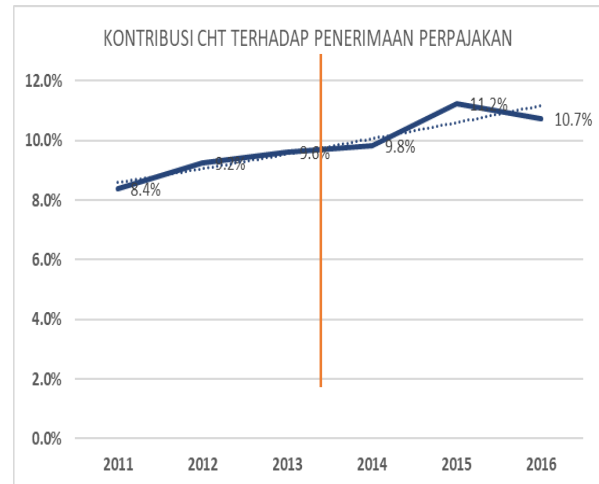
Grafik 4.4 Kontribusi realisasi penerimaan CHT terhadap Cukai TA 2009-2016



Sumber: data diolah dari NK dan LKPP
Secara rata-rata kontribusi penerimaan CHT terhadap CUKAI pada TA 2009-2013 atau sebelum diterapkan *piggybacking tax* berupa pajak rokok sebesar 95,9%. Kontribusi ini menurut kategori yang ditetapkan tim Kemendagri dalam Wahyuni (2009) termasuk dalam kriteria sangat baik.

Sedangkan rata-rata kontribusi penerimaan CHT terhadap CUKAI pada TA 2014-2016 atau sesudah diterapkan *piggybacking tax* berupa pajak rokok meningkat 0,1% menjadi 96,0%. Kontribusi ini menurut kategori yang ditetapkan tim Kemendagri dalam Wahyuni (2009) termasuk dalam kriteria sangat baik. Bila kontribusi penerimaan CHT disandingkan dengan penerimaan perpajakan secara nasional, maka didapatkan hasil secara rata-rata setelah penerapan *piggybacking tax* sebesar 10,6%

Grafik 4.5. Analisis Kontribusi CHT terhadap Penerimaan Perpajakan TA 2011-2016



Sumber: data diolah dari NK dan LKPP

Dari formulasi mengenai analisis kontribusi, 3 tahun sebelum penerapan pajak rokok pada tahun 2011-2013 rata-rata kontribusi realisasi penerimaan CHT terhadap penerimaan perpajakan nasional sebesar 9,1%. Kontribusi tersebut termasuk kedalam kriteria **sangat kurang**. Sedangkan rata-rata realisasi penerimaan CHT terhadap penerimaan perpajakan nasional pascapenerapan pajak rokok pada tahun 2014-2016 meningkat sebesar 1,5% menjadi 10,5%, dan sebagaimana dikategorikan menurut Wahyuni, (2009) termasuk ke dalam kriteria analisis kontribusi kurang.

Dari grafik 4.5. nampak jelas adanya *piggybacking tax* tidak mengurangi kontribusi CHT terhadap penerimaan perpajakan, malah meningkatkan peran CHT dengan naiknya kriteria dari sangat kurang menjadi kurang, dan juga besaran kontribusi yang semakin meningkat dari 9,1% menjadi 10,5% terhadap penerimaan perpajakan secara nasional. Anomali tersebut disebabkan tarif yang belum maksimal dan keberhasilan Ditjen Bea dan Cukai dalam memberantas cukai ilegal sebagaimana dijabarkan dalam nota keuangan APBN TA 2014.

5. SIMPULAN DAN SARAN

5.1.Simpulan

Berdasarkan hasil pembahasan,

didapatkan hasil penelitian atas Analisis Dampak Penerapan *Piggybacking Tax* Pada Penerimaan Cukai Hasil Tembakau sebagai berikut:

- a. Dari analisis pertumbuhan/*trend* yang dilakukan baik secara nasional maupun regional/perpulau, penerimaan CHT setelah ditetapkan *piggybacking tax* berupa pajak rokok terdapat pertumbuhan yang berfluktuatif. Secara keseluruhan setelah penerapan pajak rokok, pertumbuhan penerimaan CHT mengalami penurunan. Namun tekanan/penurunannya tidak terlalu signifikan mengingat pertumbuhan penerimaan CHT tiap tahun pada APBN terus meningkat.
- b. Adanya *piggybacking tax* tidak mengurangi kontribusi CHT terhadap penerimaan perpajakan, bahkan meningkatkan peran CHT dengan naiknya kriteria dari sangat kurang menjadi kurang, dan juga besaran kontribusi yang semakin meningkat dari 9,1% menjadi 10,5% terhadap penerimaan perpajakan secara nasional

5.2. Implikasi dan Saran

Dari kesimpulan atas penelitian mengenai dampak penerapan *piggybacking tax* berupa pajak rokok pada penerimaan cukai hasil tembakau (CHT) didapatkan beberapa implikasi keadaan yang terjadi diantaranya yaitu:

- a. Direktorat Jenderal Bea dan Cukai mendapat tambahan pekerjaan berupa pemungutan cukai yang merupakan penerimaan perpajakan, ditambah pajak daerah yang merupakan perhitungan fihak ketiga (PFK) kepada pengusaha

rokok. Untuk itu diperlukan penguatan administrasi baik penatausahaan penerimaan CHT dan pajak rokok, maupun pelaporan keuangan.

- b. Terdapat permasalahan baru seputar kelebihan penerimaan pajak rokok selain cukai yang harus dibayarkan kepada pengusaha rokok, yang melibatkan unit di luar Ditjen Bea dan Cukai.
- c. Adanya *piggyback tax* membuat harga rokok semakin mahal, sehingga terdapat dugaan akan adanya penurunan penerimaan CHT, dan pada suatu titik bila tarif terus naik membuat CHT bukan penerimaan yang dapat diandalkan.
- d. Adanya penerimaan daerah baru yang dapat meningkatkan kapasitas fiskal daerah.
- e. Adanya tambahan pendapatan dapat di *earmarking* kepada sektor kesehatan dan penanggulangan cukai ilegal.

Atas simpulan dan implikasi yang diakibatkan penerapan pajak rokok, peneliti berusaha membuat saran sebagai berikut:

- a. Dalam rangka menekan konsumsi rokok yang menimbulkan eksek dalam kesehatan, pemerintah diharapkan memberikan tarif yang tinggi atau di atas 50% sebagaimana penelitian terhadap tarif yang dilakukan oleh Aadiatma (nd), serta dengan *piggyback tax* yang turut meningkat.
- b. CHT sebagai sumber penerimaan yang masih diandalkan, dapat direalisasikan lebih dengan cara menggiatkan pemberantasan cukai rokok ilegal dengan berkerjasama dengan aparat pemerintah daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Adiatma, P. K. (N.D.). *Analisis Pengaruh Tarif Cukai Terhadap Pendapatan Negara Dan Keberlangsungan Usaha*

Industri Rokok (Sebuah Pendekatan Sistem Dinamik) Oleh. Institut Teknologi Surabaya. Institut Teknologi

- Surabaya.
- Arditia, R. (2013). Analisis Kontribusi Dan Efektivitas Pajak Daerah Sebagai Sumber Pendapatan Asli Daerahkota Surabaya. *Jurnal Akuntansi Universitas Negeri Surabaya*, (1979), 1–26.
- Bani Alkausar, H. N. U. Y. M. (2015). Hubungan Penerapan Pajak Rokok Dengan Daya Beli Dan Tingkat Konsumsi Rokok (Studi Penelitian Pada Mahasiswa Fakultas Ilmu Administrasi Brawijaya Malang). *Jurnal Administrasi Bisnis - Perpajakan (JAB)*, 6(1), 1–9.
- Canada, P. Fo R A S.-F. (2012). *The Tobacco Manufacturers ' Surtax 1994 - 2012 Impact Of Corporate Income Tax Reductions And Industry Relocation* . Canada. Retrieved From [Www.Smoke- Free.Ca](http://www.Smoke-Free.Ca)
- Cresswell, J. W. (2015). *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, Dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Databoxs. (2016). Konsumsi Rokok Per Kapita Indonesia Tertinggi Di ASEAN. Retrieved August 20, 2017, From [Http://Databoks.Katadata.Co.Id/Datapublish/2016/08/31/Konsumsi-Rokok-Per-Kapita-Indonesia-Tertinggi-Di-Asean](http://Databoks.Katadata.Co.Id/Datapublish/2016/08/31/Konsumsi-Rokok-Per-Kapita-Indonesia-Tertinggi-Di-Asean)
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, K. K. (2014). *Kebijakan Hubungan Keuangan Pusat Dan Daerah (HKPD) Dalam Rangka Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik* (2014th Ed.). Jakarta: Ditjen Perimbangan Keuangan - Kementerian Keuangan.
- Indonesia, R. (2017). *Buku II Nota Keuangan Beserta Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017*.
- Kitchen, H., & Slack, E. (2016). More Tax Sources For Canada ' S Largest Cities : Why , What , And How ? *IMFG Papers On Municipal Finance And Govenance*, 27.
- Laffer, A. B., & Ph, D. (2014). *Handbook Of Tobacco Taxation : Theory And Practice*. San Francisco: The Laffer Center At The Pacific Research Institute.
- Maneja, R. D. And K. (2016). The Effect Of Sin Tax And Anti-Smoking Campaign In Regulating Cigarette Smokers In Davao City, Philippines. *Munich Personal Repec Archive*, No. 68801(January). Retrieved From [Https://Mpra.Ub.Uni-Muenchen.De/68801/](https://Mpra.Ub.Uni-Muenchen.De/68801/)
- Mariana Dyah Safitri, Marmah Hadi, Amrie Firmansyah, Doddy Hardiana, T. (2015). *Akuntansi Keuangan Pemerintah Daerah* (2015th Ed.). Jakarta: Ditjen Perimbangan Keuangan - Kementerian Keuangan.
- Marisca, A., & Sari, D. (2016). Analisis Pengaruh Konsumsi Rokok Terhadap Kemiskinan Di Provinsi Jawa Tengah. *Universitas Negeri Semarang*.
- Nikho, M. Y. (2004). The Scenario Impact Of Local Cigarette Tax To Government ' S Fiscal And Economic. *Widyariset Lipi*, 14(1), 25–34. Retrieved from widyariset.pusbindiklat.lipi.go.id/index.php/widyariset/article/viewFile/388/311
- Romadhon, Masgirang, Mochammad Al Musadieg, S. S. (2016). Evaluasi Pemungutan Cukai Hasil Tembakau Di Kantor Pelayanan Dan Pengawasan Bea Dan Cukai Tipe Madya Cukai Malang. *Jurnal Perpajakan (JEJAK)*, 8(1), 1–10.
- Rosdiana, Haula, I. (2012). Penguatan Desentralisasi Fiskal Melalui Pengaturan Pajak Daerah : Naskah Akademik Raperda Pajak Daerah Kota. *Jurnal InFestasi*, 8(1), 45–62.
- Sugiyono. (2012). *Metode Penelitian Bisnis*. Bandung: Alfabeta.
- Taliercio, R. D. E. and R. (2004). Subnational Tax Policy Design and Administration In Transition and Developing Economies. *International Symposium*

on Fiscal Decentralization in Asia Revisited, 31–33.

Wahyuni, P. H. A. (2009). Analisis pertumbuhan dan kontribusi dana bagi hasil terhadap pendapatan daerah. *The 3rd National Confeence UKWMS*, (32), 1–23.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribussi Daerah.