

# SKENARIO DAMPAK PENERAPAN PAJAK DAERAH ATAS ROKOK TERHADAP FISKAL PEMERINTAH DAN PEREKONOMIAN<sup>1</sup>

## THE SCENARIO IMPACT OF LOCAL CIGARETTE TAX TO GOVERNMENT'S FISCAL AND ECONOMIC

**Muhammad Yusmal Nikho**

Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan

E-mail: nikho\_akd@yahoo.co.id

### ABSTRACT

*This research is addressed to improve the preparation of implementing local cigarette tax in January 2014. This research will discuss the impact of cigarette tax to the government's fiscal and economic by applying several alternative scenarios of cigarette tax. Quantitative methodology is used to calculate its impact on the government's fiscal and economic (using I-O analysis). The result showed that the application of the cigarette tax would reduce cigarette consumption and production, increase total government revenue from tobacco products, reduce the central government's net revenue from the tobacco excise tax, increasing the total revenue and spending of provincial government significantly, reduce fiscal capacities inequality among provincial government, as well as increasing output, income, and employment.*

**Keyword:** Cigarette tax, tobacco excise tax, fiscal capacity, inequality

### ABSTRAK

*Penelitian ini diarahkan untuk memberikan masukan terhadap persiapan pelaksanaan kebijakan pajak daerah atas rokok tahun 2014. Melalui tulisan ini disajikan beberapa skenario penerapan pajak rokok beserta dampaknya terhadap fiskal pemerintah dan perekonomian. Metodologi yang digunakan adalah metode kuantitatif menggunakan data sekunder dari sejumlah instansi pemerintah yang diolah menggunakan beberapa pendekatan termasuk pendekatan Input-Output. Hasilnya diketahui bahwa 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.*

**Kata Kunci:** Pajak rokok, cukai hasil tembakau, kapasitas fiskal, ketidakmerataan

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Pendapatan asli daerah (PAD) sebagai tulang punggung penerimaan Pemerintah Daerah yang otonom sudah selayaknya memegang peranan yang strategis dalam pelaksanaan APBD. Namun ternyata tidak demikian. Peran PAD di Indonesia dalam menutupi beban belanja Pemerintah Daerah masih sangat rendah dibandingkan dengan negara-negara berkembang lainnya apalagi bila dibandingkan dengan negara-negara OECD.<sup>2</sup> Bahkan maraknya penerbitan peraturan daerah

bermasalah mengenai pembentukan pajak dan retribusi daerah yang meresahkan banyak kalangan usaha juga ditengarai disebabkan oleh relatif kecilnya sumber-sumber PAD dalam APBD.<sup>3</sup>

Dalam kurun waktu satu dekade ini sudah cukup banyak langkah yang diambil pemerintah untuk memperbaiki kemampuan keuangan Pemerintah Daerah termasuk PAD, seperti mengubah ketentuan mengenai Pemerintahan Daerah dan perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah pada tahun 2004. Upaya terkini yang dilakukan oleh Pemerintah

Pusat dalam rangka memperluas kemampuan PAD dan mencegah terbitnya perda-perda pembentukan pajak dan retribusi daerah yang bermasalah adalah dengan merevisi UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) melalui penerbitan UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang PDRD.

Salah satu upaya memperluas kemampuan keuangan Pemerintah Provinsi dilakukan dengan membentuk jenis pajak baru bagi daerah provinsi, yaitu pajak rokok. Berbeda dengan jenis pajak lainnya, pembahasan pajak rokok sebagai pajak daerah berjalan alot dan mendapat banyak masukan dari berbagai kalangan. Pemerintah memaparkan kesulitan-kesulitan yang akan ditemui dalam mengadministrasikan pemungutan pajak ini apabila menjadi pajak daerah (Kontan online, 12 September 2008). Para pengusaha rokok dan para petani tembakau mengungkapkan keberatannya atas rencana pengenaan pajak daerah ini karena mereka meyakini tambahan pungutan atas rokok akan menurunkan penjualan rokok dan menghancurkan tingkat harga tembakau (Detik finance, 5 Juli 2009). Di samping itu, media massa juga memberitakan mengenai keberatan pejabat yang berwenang memungut cukai (Direktur Jenderal Bea dan Cukai) untuk memungut jenis pajak daerah baru ini (Kompas, 18 Agustus 2009).

Di lain sisi, sebagian besar anggota Dewan Perwakilan Rakyat sangat keras memperjuangkan agar pajak rokok sebagai pajak daerah diakomodir dalam Undang-undang tentang PDRD yang baru. Alasannya adalah, di samping untuk meningkatkan sumber pendapatan daerah, juga karena rokok menimbulkan biaya/menyebabkan kerusakan bukan hanya kepada perokok, tetapi juga terhadap lingkungan di sekitar perokok (perokok pasif).

Hasilnya, pajak rokok berhasil ditetapkan sebagai pajak daerah provinsi yang baru. Pengaturan pajak rokok dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang PDRD diatur dalam pasal 1, 2, 26–31, 94, dan 181. Dalam ketentuan dimaksud, pajak rokok didefinisikan sebagai pungutan atas cukai rokok yang dipungut oleh pemerintah. Objek dan subjek pajak rokok masing-masing adalah konsumsi rokok dan konsumen rokok. Sementara itu, wajib pajak rokok adalah pengusaha pabrik rokok/produsen dan importir rokok. Pajak rokok dipungut oleh instansi

pemerintah yang berwenang memungut cukai untuk kemudian didistribusikan ke Pemerintah Daerah Provinsi secara proporsional berdasarkan jumlah penduduk.

Basis Pajak rokok adalah cukai yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat terhadap rokok dengan tarif sebesar 10% dari cukai rokok. Sebesar 70% dari pajak rokok wajib dibagihasilkan kepada kabupaten/kota. Paling sedikit 50% dari penerimaan pajak rokok, baik bagian provinsi maupun bagian kabupaten/kota, wajib dialokasikan untuk mendanai pelayanan kesehatan masyarakat dan penegakan hukum oleh aparat yang berwenang.

Kendati telah ditetapkan pada tahun 2009, ketentuan pajak rokok baru akan efektif mulai 1 Januari 2014. Panjangnya jeda waktu antara penetapan dan pelaksanaan ketentuan ini menyiratkan diperlukannya sederet persiapan mendasar dalam melaksanakan ketentuan pajak rokok. Terkait dengan itu, melalui tulisan ini, penulis akan memberikan masukan atas upaya persiapan pelaksanaan kebijakan pajak rokok dalam bentuk simulasi skenario dampak penerapannya terhadap fiskal pemerintah dan perekonomian.

## Perumusan Masalah

Penulis menduga setidaknya terdapat empat kelompok pelaku ekonomi yang akan terkena dampak secara langsung, yaitu konsumen rokok melalui tambahan beban dalam mengonsumsi rokok, Pemerintah Pusat melalui penurunan penerimaan cukai hasil tembakau, Pemerintah Daerah melalui penambahan penerimaan PAD, dan industri rokok melalui tambahan beban pajak dan penurunan konsumsi masyarakat.

Oleh karena itu, untuk memantapkan persiapan penerapan kebijakan pajak rokok sebagai pajak daerah dibutuhkan sebuah pengkajian komprehensif yang mampu memberikan gambaran dampak penerapan pajak daerah atas rokok terhadap penerimaan negara, penerimaan daerah, ketimpangan fiskal antardaerah, produksi rokok, *output* nasional, pendapatan masyarakat, dan tenaga kerja.

Melalui penelitian ini, penulis berharap dapat mengetahui seberapa besar dampak penerapan pajak rokok terhadap penerimaan negara, penerimaan daerah, ketimpangan fiskal, produksi

rokok, *output* nasional, pendapatan masyarakat, dan tenaga kerja. Selanjutnya, berdasarkan penelitian ini akan diberikan rekomendasi kebijakan dalam rangka persiapan pelaksanaan kebijakan pajak rokok.

### Kerangka Pemikiran

Konsumsi rokok nasional dapat terbilang besar dan mengkhawatirkan. Data menunjukkan bahwa konsumsi rokok di Indonesia merupakan yang terbanyak kelima di dunia pada tahun 2004. Dalam periode tahun 1990 s.d. 2000 konsumsi rokok telah bertumbuh sebesar 38% dari 155 miliar batang menjadi 215 miliar batang. Dengan asumsi pertumbuhan 3,2% per tahun, diperkirakan pada tahun 2010 konsumsi rokok nasional dapat mencapai lebih dari 240 miliar batang.<sup>4</sup> Laporan WHO tahun 2001<sup>5</sup> menunjukkan 31,5% penduduk Indonesia, atau sejumlah lebih dari 60 juta jiwa merokok. Dari jumlah itu, 88% menghisap rokok kretek dengan kandungan tembakau mencapai 60%–70%.

Salah satu penyebab cepatnya pertumbuhan konsumsi rokok nasional adalah masih rendahnya tingkat harga rokok di Indonesia. Tingkat harga riil rokok di Indonesia pada tahun 2006, 24% lebih rendah daripada harga riil rokok tahun 1996 yang berarti merokok di Indonesia jauh lebih murah dibandingkan dengan tiga negara tetangga kita, Malaysia, Singapura, dan Thailand.<sup>6</sup> Penelitian lain menunjukkan bahwa sebungkus rokok di Indonesia dapat diperoleh dengan hanya bekerja selama 62 menit.<sup>7</sup>

Prinsip dasar ekonomi menunjukkan bahwa peningkatan harga rokok akan menurunkan konsumsi rokok.<sup>8</sup> Oleh sebab itu, pengenaan pajak terhadap rokok dapat mengurangi konsumsi rokok. Secara umum, rokok dikenakan pajak oleh setiap tingkatan pemerintahan, mulai dari Pemerintah Pusat sampai ke Pemerintah Daerah.

Selama ini pungutan atas produk rokok di Indonesia dilakukan oleh Pemerintah Pusat melalui instrumen cukai hasil tembakau (CHT) yang diatur melalui UU Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai. Berbeda dengan kebanyakan jenis pajak lainnya, pungutan berupa cukai ini mempunyai fungsi ganda, yaitu sebagai sumber penerimaan negara dan juga sebagai alat kontrol peredaran barang-barang yang dikenai cukai.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai, barang kena cukai berupa hasil tembakau dikenai cukai berdasarkan tarif paling tinggi sebesar 275% dari harga jual pabrik atau 57% dari harga jual eceran untuk produk rokok yang dibuat di Indonesia dan 275% dari nilai pabean ditambah bea masuk atau 57% dari harga jual eceran untuk produk rokok yang diimpor. Selanjutnya, undang-undang ini mengamanatkan kepada Menteri Keuangan untuk menetapkan tarif CHT.

Tarif CHT terkini ditetapkan dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 181/PMK.011/2009 yang mulai efektif berlaku sejak tanggal 1 Januari 2010. Menurut Peraturan Menteri Keuangan tersebut, tarif cukai hasil tembakau dikenakan menggunakan nilai rupiah tertentu (spesifik sepenuhnya) untuk setiap batang rokok dengan didasarkan atas golongan pengusaha rokok dan harga jual eceran/HJE (lihat lampiran 1).

Kebijakan penerimaan CHT tidak terlepas dari kebijakan pemerintah terhadap industri tembakau yang dikristalkan ke dalam dokumen roadmap industri hasil tembakau (IHT) 2007-2020. Sesuai dengan dokumen tersebut, urutan prioritas kebijakan pemerintah terhadap IHT dibagi ke dalam tiga periode waktu sebagai berikut:

- 1) Jangka Waktu 2007–2010: urutan prioritas pada aspek keseimbangan tenaga kerja dengan penerimaan dan kesehatan;
- 2) Jangka Waktu 2010–2015: urutan prioritas pada aspek penerimaan, kesehatan, dan tenaga kerja;
- 3) Jangka Waktu 2015–2020: prioritas pada aspek kesehatan melebihi aspek tenaga kerja dan penerimaan.

Beberapa studi ekonomi tentang kenaikan harga produk tembakau secara konsisten menunjukkan bahwa elastisitas permintaan atas harga produk tembakau berkisar antara -0,25 dan -0,50 di negara-negara maju dan antara -0,5 hingga -0,7 di kawasan Asia Tenggara.<sup>5</sup> Studi yang dilakukan di negara-negara berpendapatan rendah dan menengah menunjukkan temuan yang serupa atau bahkan menunjukkan penurunan konsumsi yang lebih besar. Hasil yang konsisten juga ditunjukkan oleh studi di Indonesia yang menemukan

elastisitas harga produk tembakau antara -0,29 hingga -0,67.<sup>9</sup>

Beberapa penelitian menunjukkan bahwa pengenaan cukai yang secara efektif dibebankan kepada konsumen dalam bentuk kenaikan harga akan berdampak cukup besar terhadap sisi kesehatan masyarakat melalui meningkatnya jumlah perokok yang berhenti merokok, berkurangnya calon perokok baru, dan menurunnya konsumsi rokok.<sup>10</sup> Di Indonesia kenaikan cukai yang relatif moderat sampai 50 persen dari harga jual dapat mencegah sekitar 0,6 juta sampai 1,4 juta kematian akibat rokok. Di samping itu, kenaikan cukai yang besar di Indonesia hanya akan berdampak negatif terhadap 6 sektor perekonomian, sementara 60 sektor lainnya akan terdorong pertumbuhannya akibat terjadi pengalihan konsumsi dari rokok ke jenis barang lain.<sup>8</sup>

## PEMBAHASAN

### Dampak Penerapan Kebijakan Pajak Rokok Sebagai Pajak Daerah

Terdapat sejumlah dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan pajak daerah atas rokok, yaitu:

#### a. Pertama, Dampak yang Dirasakan oleh Produksi Industri Rokok, Penerimaan Negara, dan Besaran Pajak Rokok

Kebijakan pajak daerah atas rokok baru akan mulai dilaksanakan pada 1 Januari 2014 sehingga dampak nyata dari penerapan pajak ini belum ada untuk saat ini. Oleh karena itu, dalam rangka mengidentifikasi dampak penerapan pajak rokok terhadap produksi rokok dan fiskal pemerintah, penulis membangun simulasi penerapan pajak rokok apabila mulai dilaksanakan pada tahun 2010, dengan tiga skenario utama.

Skenario pertama, pajak rokok diaplikasikan dengan tanpa menambah pungutan CHT yang dipungut oleh Pemerintah Pusat sehingga pajak rokok diambil dari pos penerimaan CHT sebesar 10%. Skenario kedua, pajak rokok diaplikasikan dengan mengenakan tambahan pungutan CHT sebesar 10% dari tarif CHT. Sementara itu, skenario ketiga, pajak rokok diaplikasikan dengan menambah pungutan CHT sebesar 10% dari HJE. Ketiga skenario tersebut disimulasikan dengan menggunakan rencana penerimaan CHT tahun

2010 sebagai *baseline*, dengan asumsi elastisitas harga rokok sebesar -0,4 terhadap harga (sesuai dengan asumsi DJBC).

Berdasarkan simulasi, penerapan pajak rokok menimbulkan dampak yang bervariasi terhadap produksi rokok, penerimaan negara dari pos CHT, dan besaran pajak rokok, tergantung skenario kebijakan pajak rokok yang akan diambil oleh Pemerintah. Hasil pengolahan simulasi dampak masing-masing skenario dirangkum dalam Tabel 1 dan 2.

Penerapan pajak rokok menggunakan skenario satu akan menghasilkan penerimaan CHT sesuai dengan rencana APBN Tahun 2010, yaitu sebesar 55,87 triliun rupiah. Kendati demikian, net penerimaan Pemerintah Pusat dari pos CHT akan menjadi lebih rendah atau hanya sebesar 50,28 triliun rupiah. Hal ini karena sebagian penerimaan CHT harus diberikan kepada pemerintah daerah sebagai pajak rokok, yaitu sebesar 10% atau sebesar 5,6 triliun rupiah. Pada skenario ini realisasi produksi rokok legal diperkirakan tidak terganggu dan hingga akhir tahun akan dapat mencapai 248,7 miliar batang atau bertumbuh sebesar 2,1% dari produksi rokok tahun 2009.

Skenario satu merupakan skenario paling pesimis, di mana hanya layak dipraktekkan apabila sampai dengan detik-detik akhir akan dilaksanakannya kebijakan pajak rokok, pemerintah tidak mengambil langkah-langkah persiapan apa pun. Selain dari akibat kurang persiapan, skenario satu hanya direkomendasikan apabila memang kebijakan pemerintah terhadap industri rokok masih mengedepankan tujuan penyerapan tenaga kerja di sektor rokok dan sektor pendukungnya, di atas tujuan penerimaan negara dan kesehatan masyarakat.

Penerapan pajak rokok menggunakan skenario dua akan menghasilkan penerimaan CHT lebih tinggi 8,1% dari target penerimaan CHT tahun 2010 atau sebesar 60,4 triliun rupiah. Porsi penerimaan negara dari skenario dua adalah sebesar 54,3 triliun rupiah atau lebih rendah 2,7% daripada target penerimaan CHT. Sementara itu, besaran pajak rokok yang menjadi milik pemerintah daerah adalah sebesar 6,0 triliun rupiah.

Walaupun memberikan hasil penerimaan pemerintah yang lebih besar daripada skenario satu, kebijakan skenario dua akan memengaruhi realisasi produksi rokok legal sepanjang tahun

**Tabel 1.** Perubahan Produksi Rokok Akibat Penerapan Pajak Rokok

| No.   | Golongan Pabrik    |     | Target<br>Produksi<br>2010 | Skenario 1 |                  | Skenario 2 |                  | Skenario 3 |                  |
|-------|--------------------|-----|----------------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|
|       | Jenis              | Gol |                            | produksi   | perubahan<br>(%) | produksi   | perubahan<br>(%) | produksi   | perubahan<br>(%) |
| 1     | 2                  | 3   | 4                          | 5          | 6                | 7          | 8                | 9          | 10               |
| 1     | SKM                | I   | 38,241                     | 38,241     | 0.00             | 37,522     | -1.88            | 36,711     | -4.00            |
|       |                    |     | 54,334                     | 54,334     | 0.00             | 53,323     | -1.86            | 52,161     | -4.00            |
|       |                    |     | 10,331                     | 10,331     | 0.00             | 10,143     | -1.82            | 9,918      | -4.00            |
|       |                    | II  | 5,701                      | 5,701      | 0.00             | 5,579      | -2.14            | 5,473      | -4.00            |
|       |                    |     | 12,701                     | 12,701     | 0.00             | 12,457     | -1.93            | 12,193     | -4.00            |
|       |                    |     | 23,128                     | 23,128     | 0.00             | 22,748     | -1.64            | 22,203     | -4.00            |
| 2     | SPM                | I   | 18                         | 18         | 0.00             | 17         | -1.88            | 17         | -4.00            |
|       |                    |     | 11,661                     | 11,661     | 0.00             | 11,416     | -2.10            | 11,194     | -4.00            |
|       |                    |     | 3,338                      | 3,338      | 0.00             | 3,265      | -2.18            | 3,205      | -4.00            |
|       |                    | II  | 1                          | 1          | 0.00             | 1          | -2.67            | 1          | -4.00            |
|       |                    |     | 244                        | 244        | 0.00             | 238        | -2.38            | 234        | -4.00            |
|       |                    |     | 1,739                      | 1,739      | 0.00             | 1,708      | -1.78            | 1,669      | -4.00            |
| 3     | SKT<br>atau<br>SPT | I   | 22,548                     | 22,548     | 0.00             | 22,219     | -1.46            | 21,646     | -4.00            |
|       |                    |     | 35,831                     | 35,831     | 0.00             | 35,416     | -1.16            | 34,398     | -4.00            |
|       |                    |     | 3,729                      | 3,729      | 0.00             | 3,689      | -1.08            | 3,580      | -4.00            |
|       |                    | II  | 1,418                      | 1,418      | 0.00             | 1,403      | -1.11            | 1,362      | -4.00            |
|       |                    |     | 440                        | 440        | 0.00             | 435        | -1.04            | 422        | -4.00            |
|       |                    |     | 10,045                     | 10,045     | 0.00             | 9,939      | -1.05            | 9,643      | -4.00            |
|       |                    | III | 13,287                     | 13,287     | 0.00             | 13,139     | -1.11            | 12,755     | -4.00            |
| TOTAL |                    |     | 248,735                    | 248,735    | 0.00             | 244,659    | -1.63            | 238,786    | -4.00            |

Keterangan:

|  |                   |
|--|-------------------|
|  | di atas rata-rata |
|  | rata-rata         |

**Tabel 2.** Dampak Penerapan Pajak Rokok terhadap Produksi Rokok, Penerimaan CHT, Penerimaan Negara, dan Besaran Pajak Rokok

| Uraian                                                                                                   | Skenario 1                                     | Skenario 2                                                   | Skenario 3                                                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| Target CHT Tahun 2010 sebesar 55,87 triliun rupiah dan total produksi rokok sebesar 248,7 miliar batang. |                                                |                                                              |                                                           |
| Produksi Rokok                                                                                           | Tetap                                          | 244,3 miliar batang (turun s.d. 1,63% dari target produksi). | 238,8 miliar batang (turun s.d. 4% dari target produksi). |
| Penerimaan CHT                                                                                           | Tetap                                          | 60,4 triliun rupiah (naik 8,1% dari target).                 | 66,5 triliun rupiah (naik 19% dari target).               |
| Penerimaan Negara                                                                                        | 50,28 triliun rupiah, (turun 10% dari target). | 54,3 triliun rupiah (turun 2,7% dari target ).               | 53,6 triliun rupiah (turun 4% dari target ).              |
| Pajak Rokok                                                                                              | 5,6 triliun rupiah (10% dari target CHT ).     | 6,0 triliun rupiah (10,8% dari target CHT ).                 | 12,8 triliun rupiah (23% dari target CHT ).               |

2010. Berdasarkan simulasi, diperkirakan total produksi rokok legal akan mengalami penurunan sampai dengan 1,63% dari target produksi tahun 2010 atau menjadi 244,3 miliar batang atau hanya mengalami pertumbuhan sebesar 0,78% dari produksi tahun 2009. Perlambatan pertumbuhan paling besar akan dirasakan oleh jenis rokok SPM dan SKM yang lebih padat modal dibanding SKT.

Skenario dua merupakan skenario yang bersifat moderat, di mana dapat dipraktikkan dengan persiapan yang minimum. Hal ini karena kenaikan tarif CHT akibat dari penggunaan skenario dua masih dalam batasan yang diperkenankan oleh UU Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai (tarif CHT maksimal 57% dari HJE atau 275% dari harga jual pabrik). Pemerintah cukup mengeluarkan PP atau Peraturan Menteri Keuangan untuk menyesuaikan tarif CHT serta melakukan sosialisasi kepada para pengusaha rokok sebagai persiapannya. Skenario ini akan dapat membiarkan pertumbuhan industri rokok dalam level yang rendah sehingga cocok dengan tujuan roadmap IHT 2007–2020.

Penerapan pajak rokok menggunakan skenario tiga akan menghasilkan total penerimaan CHT yang paling besar di antara dua skenario sebelumnya, yaitu sebesar 66,5 triliun rupiah atau meningkat 19% dari target CHT Tahun 2010. Net penerimaan negara akan mencapai 53,6 triliun rupiah dan besaran pajak rokok akan mencapai 12,8 triliun rupiah atau sebesar 23% dari target CHT.

Kendati akan menghasilkan total penerimaan CHT paling besar, skenario tiga akan memengaruhi produksi industri rokok paling dalam dibandingkan dengan kedua skenario sebelumnya. Penerapan skenario tiga akan menurunkan total produksi rokok sebesar 4% dari target produksi tahun 2010 atau industri rokok hanya akan memproduksi sebesar 238,8 miliar batang. Hal ini berarti pula bahwa terjadi penurunan produksi rokok sampai dengan 1,5% dari produksi rokok tahun 2009.

Skenario tiga merupakan skenario paling agresif, di mana untuk mengaplikasikannya dibutuhkan persiapan yang sangat matang. Hal ini karena persiapan yang dibutuhkan tidak cukup hanya dengan menaikkan tarif (karena

sebagian besar tarif akan melampaui batas tarif CHT dalam UU Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai), melainkan juga harus menaikkan HJE atau melakukan perubahan batas maksimum tarif CHT dalam UU tentang Cukai. Selain itu, dampaknya yang besar terhadap penurunan jumlah produksi rokok akan dapat mendatangkan keberatan-keberatan dari pihak pengusaha rokok. Skenario ini akan tepat untuk dijalankan pada akhir masa *roadmap* IHT 2007–2020 (sekitar tahun 2020 ke atas), dimana pada saat itu prioritas kebijakan IHT akan ditujukan kepada peningkatan kesehatan masyarakat di atas tujuan penyerapan tenaga kerja.

#### **b. Kedua, Dampak terhadap APBD Pemerintah Daerah Provinsi**

Pendistribusian pajak rokok terhadap masing-masing pemerintah provinsi akan sangat bergantung kepada metode pembagian pajak rokok. Mengacu kepada UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang PDRD, proksi yang digunakan dalam melakukan pembagian pajak rokok ke daerah adalah jumlah penduduk. Menurut penulis, hal ini kurang tepat karena tidak menggambarkan konsumsi rokok yang merupakan objek dari pajak rokok. Oleh karena itu, sebagai alternatif untuk mendekati konsumsi rokok per daerah, penulis mencoba menawarkan pembagian ke daerah dengan menggunakan jumlah konsumsi tembakau dan sirih per provinsi yang datanya dipublikasikan oleh BPS dalam publikasi SUSENAS panel Maret 2009.

Hasil simulasi dampak penerapan pajak rokok terhadap total APBD seluruh pemerintah daerah provinsi adalah sebagaimana dirangkum dalam Tabel 3. Sementara detail pendistribusian pajak rokok per provinsi berdasarkan proporsi jumlah penduduk dan berdasarkan proporsi konsumsi rokok dapat dilihat dalam lampiran 2.

Penerapan pajak rokok akan meningkatkan total penerimaan pajak daerah seluruh APBD provinsi antara 15,52% s.d. 35,7%, meningkatkan total kapasitas fiskal pemerintah daerah provinsi sebesar 6,58% s.d. 15,15%, dan meningkatkan total belanja seluruh pemerintah provinsi sebesar 5,29% s.d. 12,17%, tergantung skenario kebijakan pajak rokok yang akan diambil.

**Tabel 3.** Dampak Penerapan Pajak Rokok terhadap Total APBD Seluruh Pemerintah Provinsi

| Uraian                                 | Skenario 1  | Skenario 2  | Skenario 3  |
|----------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Penerimaan Pajak Rokok (miliar rupiah) | 5,586.90    | 6,038.80    | 12,855.40   |
| Pajak Daerah                           | Naik 15,52% | Naik 16,77% | Naik 35,7%  |
| PAD                                    | Naik 13,14% | Naik 14,21% | Naik 30,24% |
| Kapasitas Fiskal                       | Naik 6,58%  | Naik 7,12   | Naik 15,15% |
| Total Pendapatan Daerah                | Naik 5,82%  | Naik 6,3%   | Naik 13,4%  |
| Total Belanja Daerah                   | Naik 5,29%  | Naik 5,72%  | Naik 12,17% |

**c. Ketiga, Dampak terhadap Ketimpangan Kapasitas Fiskal Pemerintah Daerah Provinsi**

Ketimpangan fiskal didekati dengan perubahan indeks kapasitas fiskal tiap-tiap skenario untuk masing-masing daerah menggunakan koefisien variasi dan indeks Wiliamson. Rumusan indeks kapasitas fiskal yang digunakan adalah sebagai berikut:

*Baseline*  $KF/Cap = (PAD + DBH + DAU) / \text{kapita}$

Indeks 1: kapasitas fiskal per kapita setelah pajak rokok dengan pendistribusian menurut jumlah penduduk.

$KF1/Cap = (PAD + DBH + DAU + \text{Pajak rokok}) / \text{kapita}$

Indeks 2: kapasitas fiskal per kapita setelah pajak rokok dengan pendistribusian menurut jumlah konsumsi rokok.

$KF2/Cap = (PAD + DBH + DAU + \text{Pajak Rokok}) / \text{kapita}$

Semakin besar koefisien variasi dan indeks Wiliamson, semakin besar kondisi ketimpangan fiskal. Hasil simulasi penghitungan ketimpangan fiskal adalah sebagaimana disajikan dalam Tabel 4.

Dari hasil simulasi ketimpangan fiskal di atas terlihat bahwa penerapan kebijakan pajak rokok memberikan dampak mengurangi ketimpangan kapasitas fiskal antar pemerintah daerah provinsi. Hal ini terlihat dari semakin kecilnya koefisien variasi dan indeks Wiliamson dari kapasitas fiskal yang telah ditambahkan dengan pajak rokok (nilai

**Tabel 4.** Hasil Perhitungan Simulasi Dampak Ketimpangan Fiskal

| Indikator         | Koefisien Variasi | Indeks Wiliamson | Dampak                                                                                           |
|-------------------|-------------------|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Baseline          | 0.79970           | 0.98026          | Angka ketimpangan fiskal sebelum ada pajak rokok                                                 |
| Skenario 1        | 0.76632           | 0.97981          | Ketimpangan fiskal menurun<br>Ketimpangan fiskal menurun lebih rendah daripada proporsi penduduk |
| Proporsi Penduduk |                   |                  |                                                                                                  |
| Proporsi Konsumsi | 0.76959           | 0.97987          |                                                                                                  |
| Skenario 2        | 0.76374           | 0.97977          | Ketimpangan fiskal menurun<br>Ketimpangan fiskal menurun lebih rendah daripada proporsi penduduk |
| Proporsi Penduduk |                   |                  |                                                                                                  |
| Proporsi Konsumsi | 0.76728           | 0.97984          |                                                                                                  |
| Skenario 3        | 0.72685           | 0.97927          | Ketimpangan fiskal menurun<br>Ketimpangan fiskal menurun lebih rendah daripada proporsi penduduk |
| Proporsi Penduduk |                   |                  |                                                                                                  |
| Proporsi Konsumsi | 0.73446           | 0.97942          |                                                                                                  |

*baseline* > nilai setelah penerapan pajak rokok). Koefisien variasi sebelum penerapan pajak rokok sebesar 0,7990 dan setelah diterapkannya pajak rokok koefisien variasi menjadi antara 0,76632 dan 0,72685. Begitu pula dengan indeks Williamson, sebelum penerapan pajak rokok, indeks Williamson sebesar 0,98026 dan setelah penerapan pajak rokok, indeks Williamson menjadi antara 0,97981 dan 0,97927.

Besaran jumlah pajak rokok yang akan didistribusikan ke daerah akan memberikan dampak pemerataan yang lebih besar. Hal ini terlihat dari semakin kecilnya nilai koefisien variasi dan indeks Williamson pada skenario dua dibandingkan dengan skenario satu dan pada skenario tiga dibandingkan dengan skenario satu dan dua.

Metode pendistribusian pajak rokok juga berpengaruh terhadap ketimpangan fiskal. Metode pendistribusian pajak rokok dengan proporsi jumlah penduduk akan memberikan pemerataan fiskal yang lebih baik daripada metode pendistribusian menggunakan proporsi konsumsi tembakau dan sirih. Hal ini terlihat dari lebih kecilnya nilai koefisien variasi dan indeks Williamson setiap skenario untuk pendistribusian dengan metode proporsi jumlah penduduk dibandingkan dengan pendistribusian menggunakan metode proporsi jumlah konsumsi tembakau dan sirih.

#### **d. Keempat, Dampak terhadap Perekonomian**

Dampak penerapan pajak rokok terhadap perekonomian akan dilihat dari perubahan *output*, pendapatan, dan tenaga kerja akibat penerapan pajak rokok, yang akan didekati menggunakan tabel I-O nasional 66 sektor tahun 2005. Industri rokok dalam tabel I-O menempati kode sektor 34, dengan total *output* sebesar 72 triliun rupiah, jumlah pekerja sebesar 282,4 ribu pekerja, dan rata-rata upah pekerja per bulan sebesar Rp1.581.216,00.

Dari hasil pengolahan tabel I-O diperoleh informasi bahwa industri rokok hanya menempati posisi ke-29 dari sisi total *output*, posisi ke-44 dari sisi jumlah pekerja, dan posisi ke-24 dari sisi rata-rata pendapatan pekerja per bulan (lengkapannya disajikan dalam lampiran 3). Sebesar 85% *output* industri rokok dikonsumsi langsung

oleh konsumen akhir dengan orientasi pasar konsumen dalam negeri yang terlihat dari hanya 3,16% *output* yang diekspor.

Sementara itu, dari pengolahan indeks keterkaitan antarsektor, diketahui bahwa industri rokok bukanlah termasuk sektor kunci dalam perekonomian Indonesia karena memiliki indeks keterkaitan industri ke depan maupun ke belakang yang kurang dari 1, yaitu sebesar 0,92525 untuk *backward linkage* dan 0,66746 untuk *forward linkage*.

Dampak penerapan pajak rokok terhadap perekonomian diawali dengan meningkatnya beban konsumen rokok dalam melakukan konsumsi rokok, yang mengakibatkan konsumen mengurangi konsumsinya. Pengurangan konsumsi tersebut dipetakan melalui menurunnya produksi rokok, yaitu sebesar 1,63% untuk skenario dua dan 4% untuk skenario tiga, sebagaimana telah diungkapkan dalam Tabel 1.

Menurunnya tingkat produksi rokok inilah yang menjadi pemicu terjadinya penurunan *output*, kesempatan kerja, dan pendapatan masyarakat. Di sisi lain, karena permintaan rokok yang inelastis, penerimaan pemerintah secara total justru mengalami kenaikan akibat adanya tambahan pajak rokok walaupun produksi rokok menurun. Tambahan penerimaan pemerintah dari pajak rokok yang sebagiannya telah di-*earmarking* dimaksud justru dapat memicu peningkatan *output*, kesempatan kerja, dan pendapatan masyarakat.

Oleh karena itu, untuk mengidentifikasi dampak terhadap perekonomian, akan dilakukan *shock* terhadap perekonomian dalam dua model, yaitu *shock* model A yang hanya akan memperhitungkan penurunan produksi industri rokok, dan *shock* model B yang akan memperhitungkan tambahan pengeluaran pemerintah akibat penerimaan pajak rokok selain penurunan produksi rokok. Hasil dari pengolahan dimaksud adalah sebagaimana disajikan dalam tabel 5.

Penerapan pajak rokok menggunakan skenario satu tidak akan berdampak terhadap produksi rokok sehingga dampak penurunan produksi rokok (model A) tidak ada. Selanjutnya apabila diperhitungkan *earmarking* pengeluaran pemerintah (model B), akan terjadi peningkatan *output* sebesar 134 miliar, penurunan pendapatan

**Tabel 5.** Dampak Penerapan Pajak Rokok terhadap *Output*, Pendapatan, dan Tenaga Kerja

| Skenario 1 | HJE      | Dampak Netto                            |                                         |                                     |
|------------|----------|-----------------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------------------|
|            |          | Output                                  | Pendapatan                              | Tenaga Kerja                        |
| Model A    | Tetap    | Tetap                                   | Tetap                                   | Tetap                               |
| Model B    |          | Naik 134 miliar rupiah (naik 0,002%)    | turun 271 miliar rupiah (turun 0,03%)   | turun 1,2 ribu orang (turun 0,001%) |
|            |          |                                         |                                         |                                     |
| Skenario 2 | HJE      | Dampak Netto                            |                                         |                                     |
|            |          | Output                                  | Pendapatan                              | Tenaga Kerja                        |
| Model A    | Naik 4%  | Turun 1,48 triliun rupiah (turun 0,03%) | Turun 143,9 miliar rupiah (turun 0,02%) | Turun 21,3 ribu orang (turun 0,02%) |
| Model B    |          | Naik 5,9 tiliun rupiah (naik 0,1%)      | Naik 2,4 triliun rupiah (naik 0,27%)    | Naik 117,5 ribu orang (naik 0,12%)  |
|            |          |                                         |                                         |                                     |
| Skenario 3 | HJE      | Dampak Netto                            |                                         |                                     |
|            |          | Output                                  | Pendapatan                              | Tenaga Kerja                        |
| Model A    | Naik 10% | Turun 3,63 triliun rupiah (turun 0,06%) | Turun 353,2 miliar rupiah (turun 0,04%) | Turun 52,3 ribu orang (turun 0,05%) |
| Model B    |          | Naik 13,7 triliun rupiah (naik 0,24%)   | Naik 5,5 triliun rupiah (naik 0,63%)    | Naik 273,8 ribu orang (naik 0,3%)   |

masyarakat sebesar 271 miliar rupiah, dan penurunan kesempatan kerja sampai dengan 1,2 ribu orang.

Penerapan pajak rokok sebesar 10% dari CHT (skenario 2) akan menyebabkan penurunan konsumsi rokok sampai dengan 1,63% (model A) yang mengakibatkan penurunan *output* sebesar 1,48 triliun rupiah, penurunan pendapatan masyarakat sebesar 143,9 miliar rupiah, dan penurunan kesempatan kerja sampai dengan 21,3 ribu orang. Selanjutnya apabila diperhitungkan tambahan pengeluaran pemerintah (model B) yang terjadi adalah peningkatan *output* sebesar 5,9 triliun rupiah, peningkatan pendapatan masyarakat sebesar 2,4 triliun rupiah, dan penambahan kesempatan kerja sebanyak 117,5 ribu orang.

Penerapan pajak rokok sebesar 10% dari HJE (skenario 3) akan menyebabkan penurunan konsumsi rokok sampai dengan 4% (model A) yang mengakibatkan penurunan *output* sebesar 3,63 triliun rupiah, penurunan pendapatan masyarakat sebesar 353,2 miliar rupiah, dan penurunan kesempatan kerja sampai dengan 52,3 ribu orang. Selanjutnya apabila diperhitungkan tambahan pengeluaran pemerintah (model B) yang terjadi adalah peningkatan *output* sebesar 13,7 triliun rupiah, peningkatan pendapatan

masyarakat sebesar 5,5 triliun rupiah, dan penambahan kesempatan kerja sebanyak 273,8 ribu orang.

Apabila kita melihat sektor-sektor yang terkena dampak dari kebijakan pajak rokok, dapat kiranya dipaparkan sebagai berikut:

- 1) Dampak penurunan produksi industri rokok (model A) akan dirasakan oleh semua sektor. Lima sektor yang mengalami penurunan *output* paling besar adalah industri rokok, industri kertas, lembaga keuangan, perdagangan, dan cengkeh. Sedangkan dari sisi tenaga kerja, lima sektor yang akan mengalami penurunan kebutuhan tenaga kerja paling besar adalah sektor tembakau, cengkeh, industri rokok, perdagangan, dan jasa lainnya.
- 2) Namun, apabila peningkatan pengeluaran pemerintah dari pajak rokok turut diperhitungkan selain memperhitungkan penurunan produksi rokok (model B) maka seluruh sektor akan mengalami peningkatan *output* dan kebutuhan tenaga kerja, kecuali lima sektor, yaitu industri rokok, cengkeh, tembakau, barang/jasa lainnya, dan industri pupuk dan pestisida.

## KESIMPULAN DAN SARAN

Dari penelitian ini dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

- 1) Penerapan pajak rokok akan menurunkan tingkat produksi industri rokok dan meningkatkan total penerimaan pemerintah (Pusat dan Daerah) dari produk rokok. Walaupun secara total penerimaan Pemerintah meningkat, porsi penerimaan negara dari pos CHT akan mengalami penurunan akibat kebijakan pajak rokok.
- 2) Penerapan pajak rokok akan meningkatkan penerimaan dan belanja seluruh pemerintah daerah provinsi secara signifikan.
- 3) Penerapan pajak rokok akan mengurangi ketimpangan kapasitas fiskal antarpemerintah daerah provinsi.
- 4) Penerapan pajak rokok akan meningkatkan *output* dan kebutuhan tenaga kerja seluruh sektor kecuali lima sektor, yaitu industri rokok, cengkeh, tembakau, jasa-jasa lainnya, dan industri pupuk dan pestisida.

Dari pembahasan tulisan ini, penulis menyarankan agar pemerintah menerapkan skenario dua atau menerapkan pajak rokok sebagai tambahan pungutan CHT dengan menaikkan tarif CHT sebesar 10% untuk periode tahun 2014–2020, dan menerapkan skenario tiga atau mengenakan pajak rokok sebagai tambahan CHT sebesar 10% dari HJE untuk periode tahun 2020 ke atas.

## DAFTAR PUSTAKA

- <sup>1</sup> Tulisan ini merupakan versi pendek dari Tesis Muhammad Yusmal Nikho pada Program Magister Perencanaan Kebijakan Publik, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia yang berjudul “Analisis Skenario Dampak Penerapan Pajak Rokok terhadap Fiskal Pemerintah dan Prekonomian Dalam Rangka Persiapan Pelaksanaan UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang PDRD”.
- <sup>2</sup> Siddik, M. 2009. “*Kebijakan Awal Desentralisasi Fiskal 1999–2004*”. Dalam Era Baru Kebijakan Fiska: 539–560. Jakarta: Kompas.
- <sup>3</sup> Lewis B, “Some Empirical Evidence on New Regional Taxes and Charges in Indonesia”, Research Triangle Institute, North Carolina, USA, 2003.
- <sup>4</sup> Road Map Industri Hasil Tembakau 2007–2020, Departemen Perindustrian, 2007.
- <sup>5</sup> Laporan WHO Tahun 2001.
- <sup>6</sup> Teh-wei Hu dkk, “Tobacco Taxation and Its Potential Impact in China”, 2008. Paris: International Union Agints Tuberculosis and Lung Disease; 2008.
- <sup>7</sup> Wen CP, Levy DT: Smoking policy at the crossroads: opportunities and challenges. In *Collection of Research Papers on Tobacco or Health in Taiwan 2002* Edited by: Wen CP, Tsai SP, Chen TL, Shih YT. Taiwan: Division of Health Policy Research, National Health Research Institutes; 2002:4–49.
- <sup>8</sup> Teh-wei Hu, Cigarette Taxation in China: Lessons from International Experiences, Jurnal Tobacco Control, Vol. 6, No. 2 (Summer, 1997), pp. 136–140 Published by: BMJ Publishing Group.
- <sup>9</sup> Lembaga Demografi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, “Ekonomi Tembakau di Indonesia”, 2008.
- <sup>10</sup> P. Jha, JF. Chaloupka, J. Moore, V. Gajalakshmi, PC. Gupta, R. Peck, S. Asma, dan W. Zatonski. 2006. “*Tobacco Addiction. Disease Control Priorities in Developing Countries*” (2<sup>nd</sup> Edition), ed., 869–886. New York: Oxford University Press. DOI: 10.1596/978-00821-36179-5/Chpt-46.