

Pengenaan Pajak Daerah atas Konsumsi Rokok di Indonesia

Achmad Lutfi, S. Sos., M. Si.

Efek Rokok terhadap Kesehatan

- Kematian prematur pada bayi.
- Kanker paru-paru.
- Penyakit kardio-vaskular.

Alasan untuk Mengenakan Pajak terhadap Rokok (The-wei Hu, 2007)

- Pajak rokok adalah instrumen yang efektif dengan biaya administratif yang rendah untuk memperoleh penerimaan bagi pemerintah.
- Pajak rokok sebagai “*user fees*.”

Characteristic of Excise (Cnossen, 2005)

1. *Selectivity in coverage.*
2. *Discrimination of intent.*
3. *Some form of quantitative measurement in determining the tax liability.*

Selectivity in Coverage (1)

1. *The cross-section income elasticity of demand goods and services to be taxed should exceed unity and the own-price elasticity of demand should be low, so that reduction of the taxed commodities will be small.*
2. *Expenditure on excisable commodities should be large fraction of household income of middle—and upper-income families and such expenditures should account for a much smaller fraction of the incomes of lower-income households.*
3. *If the excise taxation must be extended to cover commodities purchase by lower-income households, the excise tax system should use differentiated rate applied to sub groups of commodities on the basis of quality or price.*

Selectivity in Coverage (2)

4. *An excise system of progressive design must be administratively feasible so that disputes and arbitrary assessments can be minimized and the system enforce as the lawmakers intend.*
5. *The system should be perceived by the public as progressive.*

Objective of Excise Taxation (Cnossen, 2005)

- *To raise revenue for general purpose.*
- *To reflect external costs.*
- *To discourage consumption.*
- *To charge road user for government-provided services.*

Issues in Excise Tax Design (Cnossen, 2005)

- *Specific rate (fixed amount per quantity) versus ad valorem.*
- *Proper coordination of excises and general consumption taxes, such as VATs and RST.*

Example of Excise Taxation (Cnossen, 2005)

- *Taxation of tobacco.*
- *Alcohol taxation.*
- *Gambling taxes.*
- *Environmentally related levies.*
- *An excise tax on municipal solid waste.*
- *Road user and congestion taxes.*

The Reason for Levying High Taxes on Tobacco Product (Cnossen & Smart, 2005)

1. *The predictability of revenue (as indicated by low price elasticity of demand).*
2. *The desire to protect children (who may have poor appreciation of the risk and a tendency to undervalue the future).*
3. *The belief that smokers should pay the burden they impose to others (external costs).*
4. *The objective to improve public health.*
5. *The effect they have of discouraging young people from taking up smoking (Warner et. al., 1995).*

Issues in Tobacco Taxation (Cnossen & Smart, 2005)

1. *External costs.*
2. *Specific versus ad valorem taxation.*
3. *Equity considerations.*
4. *Revenue aspects.*
5. *Bootlegging and smuggling.*

The Reasons for Moderating the Level of Tobacco Taxes (Cnossen & Smart, 2005)

- *The principle of consumer sovereignty (high taxes imposed on fully informed individuals are a form of paternalism).*
- *The finding that the net external cost of smoking (which allow for the cost saving of premature deaths of smoking) may be low.*
- *Equity considerations (tobacco taxes are highly discriminatory and regressive).*
- *Difficulties in ensuring compliance control (illegal bootlegging and smuggling, which undermine public health objectives, have reached alarming proportions, particularly in Europe).*

Excise versus Sales Taxes

<i>Excise</i>	<i>Sales Taxes</i>
• <i>Selectivity in coverage.</i>	• <i>General taxes.</i>
• <i>Discrimination of intent.</i>	• <i>Revenue purposes.</i>
• <i>Quantitative measurement.</i>	• <i>Self assessment.</i>
• <i>Single stage.</i>	• <i>Multi stages.</i>
• <i>Unit tax or multi tax rate.</i>	• <i>Single/proportional tax/ad valorem tax.</i>

Pengaturan Pajak Daerah terhadap Konsumsi Rokok di Indonesia (1)

- Pajak Rokok adalah pungutan atas cukai rokok yang dipungut oleh Pemerintah Daerah Provinsi.
- Objek Pajak Rokok adalah konsumsi rokok, yang meliputi jenis rokok sigaret, cerutu, dan rokok daun.
- Rokok yang tidak menjadi objek pajak daerah adalah rokok yang tidak dikenai cukai berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang cukai.

Pengaturan Pajak Daerah terhadap Konsumsi Rokok di Indonesia (2)

- Sigaret adalah hasil tembakau "sigaret" adalah hasil tembakau yang dibuat dari tembakau rajangan yang dibalut dengan kertas dengan cara dilinting, untuk dipakai, tanpa mengindahkan bahan pengganti atau bahan pembantu yang digunakan dalam pembuatannya.
- Sigaret terdiri atas sigaret kretek, sigaret putih, dan sigaret kelembak kemenyan.
- Sigaret kretek adalah sigaret yang dalam pembuatannya dicampur dengan cengkih, atau bagiannya, baik asli maupun tiruan tanpa memperhatikan jumlahnya.
- Sigaret putih adalah sigaret yang dalam pembuatannya tanpa dicampuri dengan cengkih, kelembak, atau kemenyan.

Pengaturan Pajak Daerah terhadap Konsumsi Rokok di Indonesia (3)

- Sigaret putih dan sigaret kretek terdiri atas sigaret yang dibuat dengan mesin atau ang dibuat dengan cara lain, daripada mesin.
- Sigaret putih dan sigaret kretek yang dibuat dengan mesin adalah sigaret putih dan sigaret kretek yang dalam pembuatannya mulai dari pelintingan, pemasangan filter, pengemasannya dalam kemasan untuk penjualan eceran, sampai dengan pelekatan pita cukai, seluruhnya, atau sebagian menggunakan mesin.

Pengaturan Pajak Daerah terhadap Konsumsi Rokok di Indonesia (4)

- Sigaret putih dan sigaret kretek yang dibuat dengan cara lain daripada mesin adalah sigaret putih dan sigaret kretek yang dalam proses pembuatannya mulai dari pelinting, pemasangan filter, pengemasan dalam kemasan untuk penjualan eceran, sampai dengan pelekatan pita cukai, tanpa menggunakan mesin.
- Sigaret kelembak kemenyan adalah sigaret yang dalam pembuatannya dicampur dengan kelembak dan/atau kemenyan asli maupun tiruan tanpa memperhatikan jumlahnya.

Pengaturan Pajak Daerah terhadap Konsumsi Rokok di Indonesia (5)

- Cerutu adalah hasil tembakau yang dibuat dari lembaran-lembaran daun tembakau diiris atau tidak, dengan cara digulung demikian rupa dengan daun tembakau, untuk dipakai, tanpa mengindahkan bahan pengganti atau bahan pembantu yang digunakan dalam pembuatannya.
- Rokok daun adalah hasil tembakau yang dibuat dengan daun nipah, daun jagung (klobot), atau sejenisnya, dengan cara dilinting, untuk dipakai, tanpa mengindahkan bahan pengganti.

Pengaturan Pajak Daerah terhadap Konsumsi Rokok di Indonesia (6)

- Subjek Pajak Rokok adalah konsumen rokok.
- Wajib Pajak Rokok adalah pengusaha pabrik rokok/produsen dan importir rokok yang memiliki izin berupa Nomor Pokok Pengusaha Barang Kena Cukai.
- Pajak Rokok dipungut oleh instansi Pemerintah yang berwenang memungut cukai bersamaan dengan pemungutan cukai rokok.
- Pajak Rokok yang dipungut disetor ke rekening kas umum daerah provinsi secara proporsional berdasarkan jumlah penduduk.
- Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemungutan dan penyetoran Pajak Rokok diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan.

Pengaturan Pajak Daerah terhadap Konsumsi Rokok di Indonesia (7)

- Dasar pengenaan Pajak Rokok adalah cukai yang ditetapkan oleh Pemerintah terhadap rokok.
- Tarif Pajak Rokok ditetapkan sebesar 10 % (sepuluh persen) dari cukai rokok.
- Besaran pokok Pajak Rokok yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif pajak dengan dasar pengenaan pajak.
- Penerimaan Pajak Rokok, baik bagian provinsi maupun bagian kabupaten/kota, dialokasikan paling sedikit 50 % (lima puluh persen) untuk mendanai pelayanan kesehatan masyarakat dan penegakan hukum oleh aparat yang berwenang.

Pengaturan Pajak Daerah terhadap Konsumsi Rokok di Indonesia (8)

- Hasil penerimaan Pajak Rokok diserahkan kepada Kabupaten/Kota sebesar 70 % dengan memperhatikan aspek pemerataan dan atau potensi antar Kabupaten/Kota.

Pengaturan Pajak Daerah terhadap Konsumsi Rokok di Indonesia (9)

- Yang dimaksud dengan “cukai” adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap hasil tembakau berupa sigaret, cerutu, dan rokok daun sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang cukai, yang dapat berupa persentase dari harga dasar (*advalorem*) atau jumlah dalam rupiah untuk setiap batang rokok (spesifik) atau penggabungan dari keduanya.

Contoh

Tarif cukai spesifik	: Rp. 200,-/batang.
Tarif advalorem	: 40 % dari Harga Jual Eceran (HJE) yang ditetapkan pemerintah.

Pengaturan Pajak Daerah terhadap Konsumsi Rokok di Indonesia (10)

- Jika Pemerintah hanya mengenakan tarif spesifik, dasar pengenaan pajak adalah Rp200/batang.
- Jika Pemerintah hanya mengenakan tarif *advalorem*, dasar pengenaan pajak adalah $40\% \times \text{HJE}$.
- Jika Pemerintah mengenakan tarif spesifik dan *advalorem*, dasar pengenaan pajak adalah $(\text{Rp}200/\text{batang} + 40\% \text{ HJE})$.

Pengaturan Pajak Daerah terhadap Konsumsi Rokok di Indonesia (11)

- Pada saat diberlakukannya ketentuan mengenai Pajak Rokok, pengenaan Pajak Rokok sebesar 10% (sepuluh persen) dari cukai rokok diperhitungkan dalam penetapan tarif cukai nasional. Hal ini dimaksudkan agar terdapat keseimbangan antara beban cukai yang harus dipikul oleh industri rokok dengan kebutuhan fiskal nasional dan Daerah.

Pengaturan Pajak Daerah terhadap Konsumsi Rokok di Indonesia (12)

Contoh :

- Dalam tahun 2011 penerimaan cukai nasional sebesar 100, dan diproyeksikan meningkat 10% setiap tahunnya sesuai dengan peta jalur industri rokok nasional. Tanpa adanya pengenaan Pajak Rokok oleh Daerah, penerimaan cukai nasional tahun 2012 menjadi 110, kemudian meningkat menjadi 121 di tahun 2013.
- Pada tahun 2014, saat mulai diberlakukannya Pajak Rokok, penerimaan cukai nasional diproyeksikan sebesar 133, yang terdiri dari 121 sebagai penerimaan cukai Pemerintah dan 12 sebagai Pajak Rokok untuk Daerah. Pola ini berlanjut untuk tahun 2015 dan seterusnya..

Pengaturan Pajak Daerah terhadap Konsumsi Rokok di Indonesia (13)

■ Ilustrasi Pengenaan Pajak Rokok

Tahun	2011	2012	2013	2014	2015
Cukai (Pusat)	100	110	121	121	133
Pajak Rokok (Daerah)	-	-	-	12	13
Total Pungutan Cukai (Pusat + Daerah)	100	110	121	133	146
Δ %	0	10 %	10 %	10 %	10 %
Rp.	-	10	11	12	13

Pengaturan Pajak Daerah terhadap Konsumsi Rokok di Indonesia (14)

- Pelayanan kesehatan masyarakat yang dapat dibiayai dari hasil penerimaan pajak rokok, antara lain adalah, pembangunan/pengadaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana unit pelayanan kesehatan, penyediaan sarana umum yang memadai bagi perokok (*smoking area*), *kegiatan memasyarakatkan tentang* bahaya merokok, dan iklan layanan masyarakat mengenai bahaya merokok.
- Penegakan hukum sesuai dengan kewenangan Pemerintah Daerah yang dapat dikerjasamakan dengan pihak/instansi lain dan dapat dibiayai dari hasil penerimaan pajak rokok, antara lain adalah, antara lain, pemberantasan peredaran rokok ilegal dan penegakan aturan mengenai larangan merokok sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

The Tax on Cigarette in the Netherland (Cnossen & Smart, 2005)

1. *A specific excise, expresses as a fixed amount of €53.27 per 1,000 cigarettes, or € 1.07 per pack of twenty;*
2. *An ad valorem excise, levied at a fixed percentage, i.e. 20.51 per cent, of the tax-inclusive retail price of the most popular price category of cigarettes (MPPC), also called the reference price;*
3. *The value added tax (VAT) of 19 per cent , or 15.97 per cent if expressed as a percentage of the retail price inclusive of tax.*

Lessons from International Experience with Tobacco Control (The-wei Hu, 2007)

- *Success in tobacco control requires collaboration among private health promotion organizations, well-known public figures, and government agencies.*
- *Successful tobacco control legislation requires scholarly research on the health and economic burdens of smoking, media communications/publicity, together with the collaboration of key government offices.*
- *Successful tobacco control requires not only passage of legislation, but also strict enforcement to make sure the public complies with legislation.*
- **Among the many tobacco control policy instrument, increasing the tax on tobacco is the most effective option.**

The Justification for the Additional Taxation on Tobacco and for the Earmarking for Its Revenue (The-wei Hu, et. al., 2007)

- Smoking is harmful to health, and has increased cost of health care among smokers, thereby placing a burden on nonsmokers (who are tax payers and pay insurance premiums);
- Smoking will also expose nonsmokers to its pollutants;
- Resource are required to initiate tobacco control programs, other than tax, to discourage youth and adult to smoking

The Basic Criteria Used to Evaluate Taxation (The-wei Hu, et. al., 2007)

- *Efficiency*

Efficiency to taxation means that tax revenue should be maximized with minimum alterations of consumers' choices among various goods and services.

- *Equity*

Equity in taxation means that there should be an equal tax burden among tax payers. (1) Tax should be based on individual benefit received from services provided by the government. (2) Taxes should be based on an individual's ability to pay.

Several Lessons from International Experience with Cigarette Taxation and the Used of Earmarked Tax (The-wei Hu, et. al., 2007) (1)

1. *A tobacco tax is an effective and efficient instrument in raising government revenue, because there is a relatively price-inelastic demand for cigarettes.*
2. *Tobacco tax policy should be linked to tobacco use. Government policy makers should consider using tobacco tax as an intervention. In accomplishing the goals of health promotion and disease prevention.*
3. *When earmarked tobacco tax are used for anti-smoking campaigns and other health promotion or health education activities, tobacco control is further enhanced. These additional measures have been effective than using a tax alone.*

Several Lessons from International Experience with Cigarette Taxation and the Used of Earmarked Tax (The-wei Hu, et. al., 2007) (2)

4. *Although any tax increase will increase the welfare cost to society and reduce consumer and producer surplus, the reduction of external costs of smoking will offset the loss of consumer surplus and welfare cost to society. In addition, if a portion of the earmarked tax can be allocated for producers to transfers production away from the tobacco sector, the loss of producers' surplus will also minimized. The used of proportion of earmarked tax revenue for health care and health insurance premiums will also reduce the magnitude of the loss of consumer surplus.*

Data Pendukung

Perkembangan Produksi Rokok Per JHT
(dlm juta batang)

Tahun	SKM	SKT	SPM	KLB	KLM	TOTAL
1990	66.523	37.683	20.811	425	280	125.722
1991	103.577	57.217	22.067	504	366	183.731
1992	98.008	44.919	28.237	638	204	172.006
1993	80.678	37.990	30.647	677	131	150.123
1994	80.269	40.029	34.382	1.560	160	156.400
1995	85.958	50.659	34.757	453	140	171.967
1996	97.410	60.646	36.421	417	144	195.038
1997	109.529	67.313	38.768	491	136	216.236
1998	117.734	68.690	45.597	540	102	232.663
1999	133.917	58.273	27.204	528	112	220.033
2000	135.488	68.960	64.922	362	116	269.848
2001	128.823	65.106	59.602	491	146	254.168
2002	116.597	77.880	46.727	582	133	241.920
2003	111.224	65.024	48.103	488	127	224.965
2004	102.649	60.010	44.394	450	117	207.621

Sumber: BPS (2005)

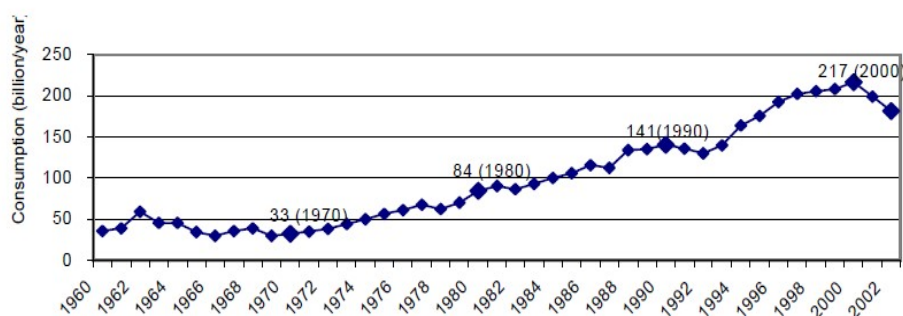
Ket: JHT = Jenis Hasil Tembakau; SKM = Sigaret Kretek Mesin; SKT = Sigaret Kretek Mesin; SPM = Sigaret Putih Mesin, KLB = Klobot; KLM = Klembak

Daftar 10 negara di dunia dengan konsumsi rokok tertinggi tahun 2002¹

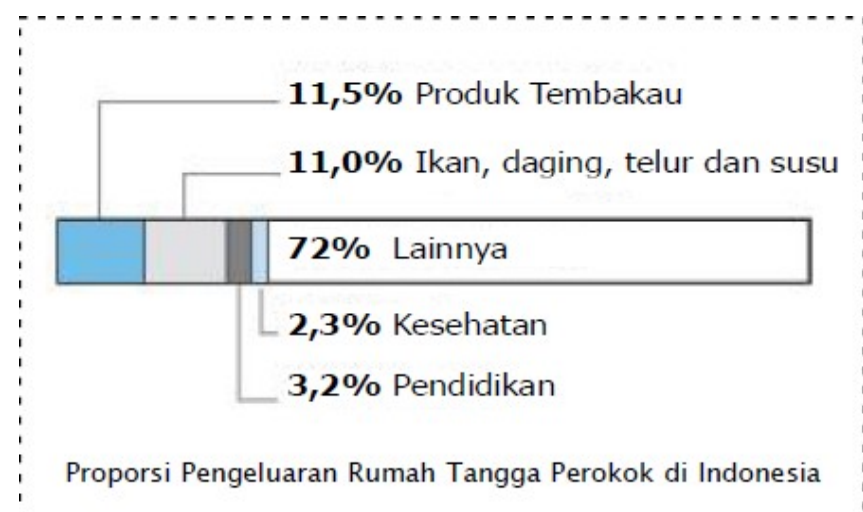
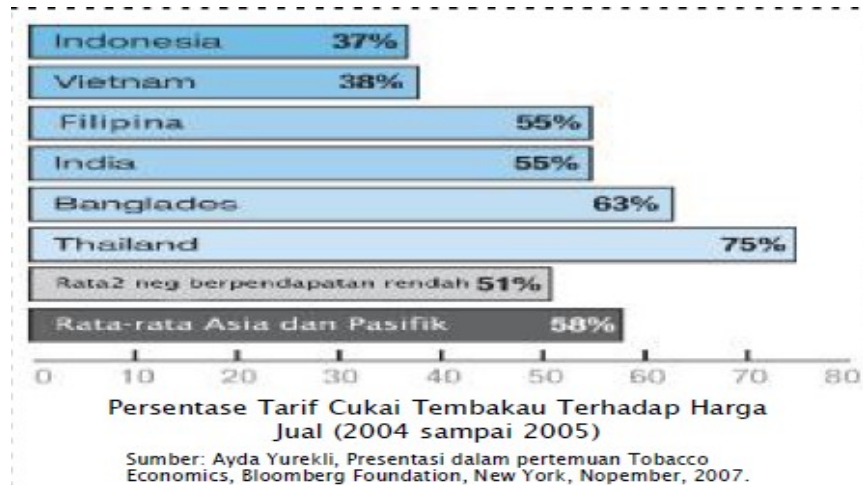
No.	Negara	2002 (milyar batang)
1	Republik Rakyat Cina	1.697,291
2	Amerika Serikat	463,504
3	Rusia	375,000
4	Jepang	299,085
5	Indonesia	181,958
6	Jerman	148,400
7	Turki	116,000
8	Brasilia	108,200
9	Italia	102,357

¹ Data USDA mengenai konsumsi untuk Indonesia berdasarkan laporan produksi dari pemesanan pita cukai rokok, termasuk impor tapi tidak termasuk ekspor.
http://www.fas.usda.gov/psd/complete_files/TOB-1222000.csv

Konsumsi rokok Indonesia (dalam milyar batang) 1960-2002²



² 1960-1999 dari USDA dalam de Beyer dan Yurekli 2000-2002 dari USDA report 2002
www.fas.usda.gov/scripts/gain_display_report.exe?



**Total Jumlah Produksi Rokok dan Nilai Cukai Rokok
yang Disetorkan ke Pemerintah Tahun 1970 s/d 2008⁵**

Tahun	Produksi (Rp. juta)	Target Cukai (Rp. juta)	Realisasi Cukai (Rp. juta)
1970	33.000	-	-
1996	232.663	3.299.200	4.153.000
1997	220.033	4.792.000	5.100.000
1998	269.848	8.000.000	7.500.000
1999	254.168	9.790.000	10.300.000
2000	241.920	10.160.00	12.460.000
2001	224.965	17.600.00	17.600.000
2002	207.621	22.300.000	23.300.000
2003	190.000	27.700.000	27.030.000
2004	203.800	26.200.000	27.700.000
2005	221.100	28.900.000	29.300.000
2006	220.000	38.500.000	38.400.000
2007	226.000	42.500.000	44.000.000
2008	235.000	48.200.000	50.200.000
2009	Ditargetkan 240.000	54.000.000	

Berbagai sumber, diolah.

**Ragam Produk dan Jumlah Tenaga Kerja di Beberapa Perusahaan Rokok
Tahun 2008⁸**

No	Perusahaan	Nama Produk	Pekerja
1.	PT. Djarum Kudus	Djarum Super, Djarum Black, LA Light, LA Menthol, Djarum 76, Djarum 12, Djarum Black, Djarum Mezzo, Djarum Original, Djarum Light, Djarum Deluxe, Djarum Special, Djarum Splash, Bali Hai, D Vanilla, Cigarillos, Gold Seal, Dos Hermanos, Churchill, Dos Hermanos Toro dan Dos Hermanos Torito	74.920
2.	PT. Gudang Garam	Gudang Garam (GG) Filter, GG Surya, GG Merah, Taman Sriwedari, Sigaret Kretek Klobot, Surya Signature, Surya Slim	50.000
3.	PT. HM Sampoerna	Dji Sam Soe, Sampoerna Hijau, Sampoerna A Mild, Marlboro (sebagai distributor)	37.500
4.	PT. Bentoel II	Bentoel Biru, X Mild, Star Mild, Club Mild, One Mild, Prinsip, Sejati, Rawit, Talijagat dan Country	20.000
5.	PT. Nojorono Tobacco	Class Mild, Minak Djinggo, Astrogoro, 555, Kaki Tiga, Nikki	2.500
6.	PT. NV Soematra	Davidoff (terkena masalah hukum)	4.500
7.	PR. Djambu Bol	Djambu Bol	4.000
8.	PT. BAT ⁹	Kansas, Ardath, Lucky Strike, Dunhill, Comfill, Benson, Pal Mall dan Hedges	500
9.	PT. Gelora Djaya	Wismilak Premium Cigars, Wismilak Diplomat, Galan Kretek dan Galan Supreme	3.000
10.	Pertanian	Tembakau, cengkeh	900.000