

# PENGATURAN OBJEK BARANG KENA CUKAI DALAM PERSPEKTIF NEGARA KESEJAHTERAAN

**Bulkiah<sup>\*)</sup>,**

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala Darussalam Banda Aceh, Jl. Putroe Phang No. 1, Kopelma Darussalam, Kec. Syiah Kuala, Kota Banda Aceh, Aceh 23111, [bulkiah83@gmail.com](mailto:bulkiah83@gmail.com)

**Mahdi Syahbandir,**

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala Darussalam Banda Aceh, Jl. Putroe Phang No.1, Kopelma Darussalam, Kec. Syiah Kuala, Kota Banda Aceh, Aceh 23111, [mssyahbandir@unsyiah.ac.id](mailto:mssyahbandir@unsyiah.ac.id)

**Teuku Ahmad Yani,**

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala Darussalam Banda Aceh, Jl. Putroe Phang No.1, Kopelma Darussalam, Kec. Syiah Kuala, Kota Banda Aceh, Aceh 23111, [t.ahmadyani@unsyiah.ac.id](mailto:t.ahmadyani@unsyiah.ac.id)

## Abstrak

Kebijakan hukum yang mengatur tentang objek barang kena cukai dalam perspektif Negara Kesejahteraan merupakan bentuk pengaturan negara dalam rangka mengendalikan peredaran dan penggunaan barang tertentu yang menimbulkan dampak bagi kesehatan masyarakat dan lingkungan serta pada akhirnya dapat mewujudkan kesejahteraan. Pengaturan tersebut menimbulkan permasalahan, karena adanya kepentingan lintas sektoral yang berbeda dan saling bertentangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan objek barang kena cukai dalam perspektif Negara Kesejahteraan dilaksanakan melalui kebijakan hukum ekstensifikasi objek barang kena cukai baru, serta kebijakan menetapkan dan memperbaharui besaran tarif cukai. Kebijakan hukum juga dilaksanakan dengan menetapkan aturan pengendalian dan penanganan dampak dari penggunaan objek barang tersebut. Ketentuan tersebut juga memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola Dana bagi hasil cukai untuk layanan kesehatan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

**Kata Kunci :** Kebijakan Hukum, Objek Cukai, Negara Kesejahteraan.

## Abstract

*The legal policy governing objects excisable goods in the perspective of the Welfare State are state regulation in the context of controlling the circulation and use of certain goods have an impact on public health, the environment and ultimately lead to welfare. The legal policy causes problems, because there are different and conflicting cross-sectoral interests. The results the regulation of objects of excisable goods from the perspective of the Welfare State is carried out through the policy of extensification of new objects of excisable goods, the policy of setting and updating the amount of excise tariffs. Legal policy to implemented by establishing rules for controlling and handling the impact of the use objects excisable goods. The regulation also gives local governments the authority to manage excise sharing funds for health services and increase public welfare.*

**Keywords :** Legal Policy, Excise of Object, Welfare State.



## I. PENDAHULUAN

Salah satu tujuan negara sebagaimana yang dirumuskan secara eksplisit dalam Pembukaan Undang-Undang Negara Republik Dasar Tahun 1945 adalah melindungi segenap tumpah darah Indonesia dan mewujudkan kesejahteraan umum. Dari tujuan tersebut menunjukkan bahwa negara Indonesia menganut konsep negara kesejahteraan welfare state (Dimiyati, 2019). Dalam konsepsi negara kesejahteraan, negara memiliki fungsi untuk mengatur, mengendalikan dan menyelenggarakan kesejahteraan umum serta perlindungan terhadap warga negara (Ilham, 2010). Dalam mewujudkan perlindungan dan kesejahteraan bagi warganya, negara membutuhkan penerimaan yang bersumber dari berbagai sektor, baik itu dari pajak maupun penerimaan negara non-pajak (Purwana, 2019).

Salah satu penerimaan negara non-pajak berasal dari cukai. Sebagai sumber penerimaan negara, cukai dimaksudkan sebagai pungutan negara terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang sesuai dengan ditetapkan dalam undang-undang. Cukai juga didefinisikan sebagai jenis pajak atas konsumsi yang bersifat spesifik baik yang diproduksi secara domestik maupun impor dari luar negeri (Kemenkeu, 2020). Penetapan cukai terhadap barang tertentu dilakukan sebagai bentuk pengaturan negara dalam mewujudkan ketertiban, kepatuhan, keadilan dan pengendalian terhadap peredaran barang-barang tertentu yang menimbulkan dampak terhadap lingkungan dan kesehatan masyarakat (Triono, Keuangan and Stan 2017).

Cukai juga didefinisikan sebagai jenis pajak atas konsumsi yang bersifat spesifik baik yang diproduksi secara domestik maupun impor dari luar negeri (TSCS, 2014). Pendapat tersebut menyatakan bahwa ruang lingkup cukai hanya terbatas pada barang konsumsi yang memiliki karakteristik tertentu yang diatur dalam undang-undang. Pengaturan tentang cukai diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai yang menyatakan sifat dan karakteristik objek barang kena cukai yaitu:

- a. konsumsinya perlu dikendalikan;
- b. peredarannya perlu diawasi;
- c. pemakaiannya dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat atau lingkungan hidup; atau
- d. pemakaiannya perlu pembebanan pungutan negara demi keadilan dan keseimbangan.

Secara normatif Jika merujuk pada ketentuan tersebut memang lingkup pengaturan negara melalui pemerintah terhadap cukai lebih berorientasi pada penerimaan negara, sehingga kewenangan pemerintah untuk mengatur belum mengarah pada upaya pengendalian terhadap peredaran objek barang kena cukai. Jika melihat Ketentuan karakteristik objek barang yang kena cukai, maka pada setiap karakteristik barang tersebut melekat kewenangan negara agar keberadaan barang-barang tertentu dapat dikendalikan dan diawasi penggunaannya karena berdampak negatif bagi masyarakat maupun lingkungan serta demi terwujudnya keadilan dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara.

Negara atas dasar kewajiban untuk melindungi warganya, menetapkan kebijakan untuk membatasi konsumsi dan penggunaan terhadap jenis barang tertentu. Oleh karena itu, dalam rangka untuk membatasi peredaran dan penggunaan barang tersebut, negara menetapkan tarif cukai yang tinggi terhadap barang tertentu, sehingga diharapkan ada penurunan tingkat konsumsi dan peredaran terhadap jenis barang tersebut. Dengan demikian, negara bukan hanya berwenang untuk melakukan pungutan atas barang kena cukai, tetapi juga diberikan fungsi untuk melakukan pengaturan terhadap objek barang kena cukai tersebut.

Seharusnya penetapan objek cukai lebih mengutamakan paradigma pencegahan atas terjadinya berbagai dampak buruk dari penggunaan barang tertentu, dari pada paradigma ekonomi yang bertujuan menghasilkan pendapatan untuk negara. Meskipun pendapatan tersebut dibutuhkan dalam rangka mengatasi dampak dari peredaran dan konsumsi terhadap jenis barang kena cukai, akan tetapi

kedua paradigma tersebut dapat dilaksanakan secara bersama dan berkesinambungan sehingga tujuan dari cukai dapat tercapai (Azizah, 2012).

Dalam upaya untuk mengendalikan peredaran dan penggunaan objek cukai berupa tembakau dan produk turunannya rokok, pemerintah telah membentuk beberapa peraturan di bawah undang-undang untuk mengatur mengenai hal tersebut. Adapun peraturan-peraturan tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan dan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk tembakau Bagi Kesehatan.

Dalam kenyataannya, pengaturan tentang pengendalian terhadap tembakau dan produk turunannya seperti rokok belum mencapai tujuan yang diinginkan. Hal ini dapat dilihat dari semakin meningkatnya jumlah perokok dari kalangan pemula dan berasal dari golongan ekonomi lemah. Jumlah persentase konsumsi rokok di Indonesia yang dilakukan oleh kelompok dengan pendapatan rendah, seperti nelayan mencapai 70,4% (tujuh puluh koma empat persen) dan petani atau buruh dengan jumlah 46,2 % (empat puluh enam koma dua persen) (Kompas.com). Hal ini juga sesuai dengan data yang dirilis *Tobacco Control Support Center (TCSC) Indonesia* tahun 2017 yang menunjukkan bahwa 70% (tujuh puluh persen) perokok berasal dari kalangan masyarakat miskin. (TSCS, 2021). Kondisi secara global juga menunjukkan keadaan yang sama, data dari organisasi kesehatan dunia *World Health Organization (WHO)* pada tahun 2015 menunjukkan bahwa 80% (delapan puluh persen) yang mengkonsumsi rokok berasal dari Negara miskin dan berkembang (TCSC Indonesia).

Dalam upaya mengatasi permasalahan tersebut secara global badan kesehatan dunia WHO juga telah mengesahkan konvensi tentang Kerangka Kerja Pengendalian Tembakau yaitu *Framework-Convention on Tobacco Control (FCTC)*. Keberadaan konvensi tersebut dalam konteks Indonesia, hingga saat ini belum diratifikasi dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Padahal jika melihat beberapa negara yang telah meratifikasi konvensi tersebut, menunjukkan adanya

keberhasilan dalam upaya mengendalikan penggunaan tembakau dan dampak yang ditimbulkannya (Kurniawan, 2020).

Berdasarkan keadaan tersebut, pengaturan tentang cukai telah menimbulkan diskursus dalam upaya mewujudkan tujuan negara melindungi segenap tumpah darah Indonesia dan mewujudkan kesejahteraan umum. Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, tulisan ini akan membahas dan mengkaji tentang Bagaimanakah pengaturan cukai dalam perspektif Negara Kesejahteraan di Indonesia.

## II. METODE PENELITIAN

Kajian ini menggunakan metode yuridis normatif atau biasa juga disebut dengan penelitian hukum doktrinal. Dalam penelitian yuridis normatif, kajian hukum berawal dari sistem norma hukum yang telah dikonkretkan dalam peraturan perundang-undangan (*law in book*) yang dipandang sebagai kaidah atau norma yang mengharuskan kesesuaian dengan norma tersebut (Efendi, 2018). Menurut Soejono Soekanto penelitian hukum normatif bertujuan untuk meneliti asas-asas hukum, sistematika hukum, sejarah hukum, sinkronisasi hukum dan perbandingan hukum, serta menempatkan kajian pada prinsip-prinsip umum yang mendasari gejala yang ada dalam kehidupan manusia (Soekanto dan Mamudji, 2009).

Pada penelitian hukum normatif terdapat berbagai pendekatan penelitian yang dapat digunakan. Untuk mendapatkan kebenaran dan hasil yang akurat dan tepat diperlukan pendekatan penelitian yang tepat. Adapun pada penelitian ini pendekatan yang digunakan adalah Pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan Pendekatan Konsep (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan karena fokus penelitian didasarkan pada suatu norma hukum dalam suatu undang-undang. Norma hukum yang dimaksud ada ketentuan mengenai pengaturan objek barang kena cukai oleh pemerintah dalam perspektif negara kesejahteraan. Pendekatan konsep dalam kajian ini akan dilakukan terhadap pengaturan oleh negara dibidang cukai bukan hanya dalam konteks pemungutan

dan kepentingan keuangan negara tetapi juga pengaturan untuk mencegah dan mengendalikan peredaran barang kena cukai tersebut.

### III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

#### A. Cukai Dalam Sistem Ekonomi Negara

Cukai sebagai sumber penerimaan Negara selain pajak mempunyai potensi yang cukup besar. Hal itu dikarenakan pengenaan cukai terhadap barang tertentu dapat dilakukan oleh Negara. Penetapan cukai atas barang tertentu telah dilaksanakan selama berabad-abad oleh pemerintah. Menurut James R. Hines Jr bahwa: *“Excise taxes have existed for centuries and are widely used by governments today. The twentieth century spread of income taxation and value-added taxation reduced the significance of excise taxation as a source of government revenue, but most governments still collect sizable taxes on petroleum products, tobacco products, and alcohol”* (Hines Jr, 2007).

Dalam pandangan James R. Hines Jr tersebut, di abad ke-20 penetapan objek cukai dilakukan oleh pemerintah di beberapa negara atas berbagai objek barang seperti minyak bumi, alkohol dan tembakau meskipun di beberapa negara adanya pajak penambahan nilai telah mengurangi pungutan melalui mekanisme cukai. Dalam sejarahnya, cukai memang belum begitu optimal dalam memberikan penerimaan terhadap negara. Akan tetapi dalam perkembangannya terjadi perubahan karena adanya kesadaran akan berbahanya beberapa jenis barang terhadap kesehatan manusia yang salah satunya adalah rokok. Menurut Sijbren Cnossen Guru Besar Hukum Pajak di Erasmus University Rotterdam yang menyatakan bahwa:

*“Excise duties used to be called the orphans of tax policy, because they received relatively little attention in the tax literature. This has changed greatly in recent years, due to growing awareness of the detrimental health effects of smoking and excessive drinking, as well as the social costs associated with the phenomenal increase in traffic”* (The Economics of Excise Taxation, 2010).

Sibjen Cnossen juga menambahkan bahwa perkembangan penetapan cukai juga didasarkan oleh permasalahan lingkungan akibat penggunaan bahan bakar fosil yang menimbulkan emisi yang berbahaya. Disisi lain pengenaan cukai bukan hanya untuk meningkatkan penerimaan Negara, tetapi juga sebagai wujud kebijakan hukum negara dalam mengatur perilaku yang diakibatkan oleh penggunaan barang tertentu seperti tembakau, senjata api, dan alkohol. Pandangan tersebut disampaikan oleh Robert W. McGee yang menyatakan bahwa:

*“Excise taxes are no longer imposed just to raise revenue. In fact, it is becoming increasingly likely that those who advocate imposing or raising excise taxes only pay lip service to the revenue raising aspect. The real goal is often to further some politically correct agenda. That certainly seems to be the case for taxes on alcohol, tobacco and firearms. The government's fiscal function has come to devote increased resources to punishing or regulating behavior rather than raising revenue”.* (Mcgee)

Robert W. Mcgee juga menyatakan bahwa salah satu landasan penetapan objek cukai terhadap barang tertentu karena tidak adanya permintaan dari barang tertentu yang tidak elastis yang menjadi suatu kebutuhan. Beberapa jenis barang seperti alkohol dan tembakau yang dibeli oleh beberapa orang secara terus menerus berapapun jumlah harga barang tersebut (McGee, 2010). Hal ini berimplikasi terhadap tujuan penetapan cukai untuk mengurangi pengurangan konsumsi suatu barang menjadi tidak efektif.

Cukai merupakan pungutan negara yang pemberlakukannya dibebankan secara selektif pada jenis barang tertentu yang secara tidak langsung dikenakan kepada pemakai barang tersebut secara selektif. Penerapan cukai atas barang tertentu juga dilakukan secara dinamis, sehingga dalam perkembangannya pemerintah dapat memperluas pengenaanya jika suatu barang memiliki sifat dan karakteristik sebagai objek cukai sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang. Oleh karena itu, kebijakan hukum dalam penyusunan undang-undang cukai selain bertujuan untuk membina dan mengatur juga dengan memperhatikan prinsip Keadilan dan keseimbangan, adanya



Pemberian insentif, bertujuan untuk pembatasan dalam rangka perlindungan masyarakat di bidang kesehatan, ketertiban, dan keamanan, adanya netralitas dalam pemungutan, kepatutan administrasi, mewujudkan kepentingan penerimaan Negara, dan pengawasan serta adanya penerapan sanksi.

Prinsip keadilan dalam keseimbangan menghendaki adanya perlakuan yang sama dalam penarikan cukai sesuai dengan kondisi terhadap orang-orang atau barang yang wajib untuk itu. Adanya insentif melalui cukai diharapkan dapat bermanfaat bagi pertumbuhan perekonomian nasional. Pemungutan cukai juga harus dilakukan secara netral, sehingga tidak menimbulkan distorsi terhadap system perekonomian nasional. Cukai juga harus dapat menjamin kepentingan penerimaan Negara dengan fleksibilitas pengatutan dalam undang-undang sehingga berimplikasi positif terhadap penerimaan Negara (Burhanuddin, 2018).

Adapun di Indonesia penetapan cukai atas beberapa jenis barang tertentu telah dimulai sejak era orde baru dengan dibentuk Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai. Politik hukum pembentukan Undang-Undang Cukai pada waktu itu tidak terlepas dari pengaruh ekonomi global dengan diberlakukannya tarif cukai untuk jenis barang tertentu di beberapa negara. Ada berbagai dasar pertimbangan pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 diantaranya adalah (Burhanuddin, 2018):

- 1) Bahwa peraturan perundang-undangan cukai yang menjadi dasar pemungutan cukai, dirasakan sudah tidak sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan penyelenggaraan perekonomian nasional;
- 2) Dasar hukum pemungutan cukai yang berlaku berdasarkan ordonasi dan ketentuan hukum colonial telah menimbulkan diskriminatif dalam pengenaan cukai, sehingga belum mencerminkan asas keadilan serta belum dapat memberikan manfaat dan optimalisasi dalam mewujudkan perlindungan masyarakat.



Dalam perkembangannya setelah berlaku selama lebih dari 10 (sepuluh) tahun Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai diubah dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007. Pengaturan cukai dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 melahirkan berbagai norma baru dan pembaharuan salah satunya adalah mempertegas sifat dan karakteristik Barang Kena Cukai (BKC). Pasal 2 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 menyatakan sifat dan karakteristik barang kena cukai yaitu:

- 1) Barang tertentu yang memiliki sifat dan karakteristik:
  - a. konsumsinya perlu dikendalikan;
  - b. peredarannya perlu diawasi;
  - c. menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat dan lingkungan hidup; atau
  - d. pemakaiannya perlu adanya pungutan dari negara demi terwujudnya keadilan dan keseimbangan yang dikenai cukai berdasarkan undang-undang ini.
- 2) Barang-barang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dinyatakan sebagai barang kena cukai.

Selanjutnya pemerintah juga dapat menambah dan mengurangi objek cukai sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan perekonomian nasional dengan terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari DPR dan dimasukkan dalam RUU tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Hal ini diatur dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 menyatakan “Penambahan atau pengurangan jenis objek barang kena cukai disampaikan oleh pemerintah kepada alat kelengkapan DPR RI yang membidangi keuangan untuk mendapatkan persetujuan dan dimasukkan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara”. Penambahan objek cukai baru oleh pemerintah dalam rangka untuk mencapai berjalannya fungsi penerapan cukai sebagai alat pengawasan dan pengendalian konsumsi sekaligus meningkatkan penerimaan cukai (Ahsan & Hadi Wiyono, 2017).

Jika dibandingkan dengan negara-negara lain, Indonesia termasuk negara yang sangat selektif dalam mengatur kebijakan pemungutan cukai. Hal ini karena hingga saat ini hanya barang-barang tertentu saja yang menjadi objek cukai yaitu pada 4 (empat) jenis barang yaitu etil alkohol, Minuman Mengandung Etil Alkohol (MMEA), hasil tembakau, dan plastik. Saat ini, hampir semua negara telah mengenakan cukai pada berbagai varian jenis barang bukan hanya pada keempat barang-barang tersebut (Gultom, 2020).

Berdasarkan karakteristik cukai tersebut di Indonesia jumlah objek barang kena cukai masih tergolong sedikit sehingga berimplikasi terhadap rendahnya penerimaan negara dari cukai. Untuk tahun 2020 kontribusi cukai terhadap PDB juga relatif rendah hanya 1,2% dibandingkan dengan rata-rata negara-negara lain didunia dan anggota OECD yang kontribusi cukai terhadap PDB nya rata-rata 2,1%. Diantara negara ASEAN kontribusi penerimaan cukai terhadap PDB yang terbesar adalah Thailand yaitu 2,72% dan memiliki 16 (enam belas) objek barang kena cukai (Ahsan & Hadi Wiyono, 2017).

Penetapan objek barang kena cukai selain berfungsi sebagai sumber pendapatan negara tetapi juga berfungsi dalam rangka pengendalian terhadap penggunaan objek barang kena cukai. Pengendalian tersebut dimaksudkan sebagai upaya mengurangi dampak negatif dari penggunaan jenis cukai tertentu yang salah satu diantaranya adalah cukai hasil tembakau dengan produk utamanya adalah rokok. Pengendalian terhadap peredaran dan penggunaan rokok dilakukan oleh pemerintah melalui kebijakan hukum pembentukan peraturan perundang-undangan.

Secara kelembagaan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai berperan dalam melakukan optimalisasi penerimaan negara dari cukai dan berbagai kewenangan oleh undang-undang untuk mewujudkan peran tersebut. Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 menyatakan bahwa: Pejabat bea dan cukai berwenang:

- a. mengambil tindakan yang diperlukan atas barang kena cukai dan/atau barang lainnya yang terkait dengan barang kena cukai berupa penghentian,

- pemeriksaan, pencegahan, dan penyegelan untuk melaksanakan undang-undang ini;
- b. mengambil tindakan yang diperlukan berupa tidak melayani pemesanan pita cukai atau tanda pelunasan cukai lainnya; dan
  - c. mencegah barang kena cukai, barang lainnya yang terkait dengan barang kena cukai, dan/atau sarana pengangkut.

Jika merujuk pada ketentuan tersebut, kewenangan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai memiliki lingkup yang luas dari pencegahan hingga penindakan yang diperlukan dalam rangka mengendalikan objek barang kena cukai. Selain itu, Pejabat Bea dan Cukai juga berwenang dalam melakukan pemeriksaan terhadap infrastruktur produksi objek cukai seperti pabrik, tempat penyimpanan, dan tempat lain yang digunakan untuk menyimpan barang kena cukai maupun jenis barang lainnya yang berhubungan dengan cukai, serta barang yang belum dilunasi pungutan cukai nya maupun yang dibebaskan dari pungutan cukai.

Pejabat Bea dan Cukai juga berwenang melakukan pemeriksaan terhadap bangunan atau suatu tempat yang secara langsung atau tidak langsung memiliki hubungan dengan bangunan yang digunakan untuk menyimpan barang kena cukai. Dalam upaya pengendalian dan pengawasan terhadap peredaran barang, Pejabat Bea dan Cukai juga berwenang untuk memeriksa tempat usaha penyaluran, tempat penjualan eceran, maupun tempat lainnya yang tidak dikategorikan sebagai rumah tinggal selama di dalamnya terdapat barang kena cukai. Dalam upaya penindakan terhadap berbagai kegiatan yang melanggar hukum dibidang kapabean, Pejabat Bea dan Cukai berwenang untuk menghentikan dan memeriksa seluruh sarana pengangkutan yang digunakan untuk mengangkut barang kena cukai maupun barang lainnya yang berkaitan. Untuk mencegah terjadinya penyimpangan terhadap pembebasan cukai pada jenis barang tertentu, Pejabat Bea dan Cukai juga berwenang melakukan audit cukai terhadap pengusaha pabrik, pengusaha tempat penyimpanan, importir

barang kena cukai, penyalur, maupun pengguna barang kena cukai yang mendapatkan fasilitas pembebasan cukai dari negara.

Kewenangan yang dimiliki oleh pejabat Bea dan Cukai tersebut memang lebih fokus pada upaya pencegahan, penindakan, maupun penegakan hukum terhadap orang, badan usaha, maupun tempat usaha yang menyimpan atau memproduksi objek barang kena cukai. Penindakan tersebut memang dibutuhkan dalam rangka mewujudkan tujuan pengenaan cukai terhadap barang tertentu serta untuk mengoptimalkan penerimaan negara dari cukai yang memiliki potensi yang cukup besar dimana pada setiap tahunnya mengalami kenaikan cukup signifikan (Ahsan, 2018).

## **B. Pengaturan Cukai Dalam Perspektif Negara Kesejahteraan**

Dalam beberapa tahun terakhir, pendapatan Negara dari cukai mengalami peningkatan cukup pesat. Pada tahun 2020 pendapatan Negara dari cukai hasil tembakau sebesar Rp. 145 triliun rupiah atau mengalami kenaikan sebesar 9,74% dari tahun sebelumnya yang hanya Rp. 133,04 triliun rupiah. Upaya untuk meningkatkan pendapatan dari cukai hasil tembakau akan terus dilakukan hingga mencapai 88,53% dari target yang telah ditetapkan dalam Perpres Nomor 72 Tahun 2020 yang mencapai Rp. 164.94 triliun rupiah. Menteri keuangan Sri Mulyani menyatakan bahwa penerimaan Negara dari cukai hasil tembakau mengalami kenaikan sebagai efek dari kebijakan kenaikan tarif ketika produksi rokok mengalami penurunan hingga 10.04% dari 317,67 miliar di tahun 2019 menjadi 285,38 miliar di tahun 2020 (Kompas.com).

Dalam konteks Negara kesejahteraan, adanya peningkatan terhadap pendapatan Negara harus berkolerasi terhadap peningkatan belanja Negara dibidang sosial. Menurut pandangan Sugeng Bahagijo sebagaimana yang dikutip Agus Riwanto yang menyatakan bahwa salah satu ciri khas dari *welfare state* adalah adanya kebijakan pungutan yang tinggi harus diimbangi oleh kebijakan belanja sosial yang tinggi. Berdasarkan studi yang dilakukan di Negara-negara Skandinavia (Norwegia, Finlandia, Swedia, dan Denmark serta beberapa Negara

lainnya) yang merupakan Negara dengan tingkat kemakmuran tertinggi di dunia yang menunjukkan bahwa pendapatan Negara dari sektor pajak dan pungutan lain (termasuk cukai) pada tahun 2019 mencapai 50% dari PDB (Pendapatan Domestik Bruto). Di Negara-negara tersebut tingginya pendapatan Negara dari pungutan pajak dan cukai berkorelasi terhadap tingginya alokasi anggaran untuk belanja social (Riwanto, 2018).

Dalam konteks kebijakan alokasi pendapatan Negara dari cukai hasil tembakau di Indonesia, penggunaannya digunakan melalui mekanisme bagi hasil atau disebut juga Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH-CHT). Terkait dengan kebijakan alokasi dana DBH-CHT, pada tahun 2021 pemerintah memiliki rencana untuk mengalokasikan penggunaan dana tersebut untuk berbagai tujuan, diantaranya adalah sebagai berikut. Pertama, pemerintah pusat akan memberikan 50% DBH-CHT untuk tujuan meningkatkan kesejahteraan petani dan buruh. Kedua, Pemerintah akan menggunakan 25% dana DBH-CHT untuk layanan kesehatan kepada masyarakat melalui JKN (Jaminan Kesehatan Nasional). Ketiga, pemerintah akan mengalokasikan 25% dana DBH-CHT untuk penegakan hukum dalam mencegah dan menindak produksi rokok ilegal (Kontan, 2021).

Ketentuan mengenai alokasi DBH-CHT diatur dalam Peraturan Menteri keuangan Nomor 206/PMK.07/2020 tentang Penggunaan, Pemantauan, dan Evaluasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau. Pasal 2 PMK Nomor 206/PMK.07/2020 menyatakan bahwa Dana bagi hasil cukai tembakau dapat digunakan untuk mendanai berbagai program seperti peningkatan kualitas bahan baku tembakau, pembinaan industri tembakau, pembinaan lingkungan sosial yang berada dikawasan pabrik maupun perkebunan tembakau, sosialisasi ketentuan bidang cukai, pemberantasan barang kena cukai ilegal. Peraturan menteri tersebut juga mengatur prioritas penggunaan dana DBH-CHT pada bidang kesehatan dalam rangka mendukung program jaminan kesehatan nasional terutama dalam meningkatkan kualitas layanan kesehatan maupun peningkatan jumlah masyarakat yang mendapatkan layanan kesehatan tersebut. Selain itu penggunaan dana DBH-CHT juga dapat digunakan untuk pemulihan

perekonomian daerah berdasarkan pada skala prioritas yang telah dirumuskan oleh pemerintah daerah.

Berkaitan dengan program pembinaan lingkungan sosial, hal ini dilaksanakan untuk mendukung setiap program kesehatan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dapat dilakukan melalui program peningkatan kualitas bahan baku yang meliputi berbagai kegiatan seperti pelatihan peningkatan kualitas tembakau, penanganan kegiatan panen maupun pasca panen dan dukungan berbagai sarana serta prasarana untuk usaha petani tembakau.

Selain itu peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui penggunaan dana DBH-CHT juga dapat dilakukan melalui program pembinaan lingkungan sosial yang meliputi pemberian bantuan kepada petani tembakau dan peningkatan keterampilan kerja. Pemberian bantuan dapat dilakukan melalui bantuan langsung tunai kepada buruh tani tembakau maupun buruh pabrik rokok. Pemberian bantuan juga dapat dilakukan melalui bantuan pembayaran iuran jaminan perlindungan produksi tembakau bagi petani tembakau dan subsidi harga tembakau ketika harga tembakau sedang tidak stabil.

Jadi pemerintah berupaya untuk mengalokasikan anggaran cukai hasil tembakau untuk pihak-pihak yang terdampak dari peningkatan tarif cukai rokok mulai dari petani, buruh, hingga layanan kesehatan. Dalam kenyataannya alokasi anggaran tersebut tidak hanya untuk petani maupun buruh yang bekerja dibidang tembakau, tetapi juga bidang-bidang lain yang membutuhkan alokasi anggaran dimasa pandemic covid-19. jadi Alokasi anggaran 25% dari DBH-CT (Dana Bagi Hasil Cukai Tembakau) tahun 2021 dialokasikan untuk bidang kesehatan termasuk memberikan bantuan dana jaminan kesehatan bagi keluarga kurang mampu, peningkatan kesehatan masyarakat melalui berbagai program yang bersifat preventif maupun rehabilitatif serta untuk mengurangi akibat prevalensi stunting. Alokasi dana tersebut juga digunakan untuk penanganan pandemi covid-19 yang mengancam kesehatan masyarakat dan juga untuk pengadaan dan pemeliharaan prasarana kesehatan, alokasi dana DBH-CHT

yang ditransfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang menghasilkan Cukai Hasil Tembakau juga telah memberikan kewenangan kepada gubernur untuk mengelola dan mengatur pembagian DBH-CHT untuk provinsi, kabupaten/kota diwilayahnya masing-masing. Adapun mekanisme pembagian dana tersebut berdasarkan pada besaran kontribusi penerimaan CHT dari tiap daerah. Selanjutnya daerah tersebut melakukan usulan kepada menteri keuangan untuk mendapatkan persetujuan untuk ditetapkan (Melya Dwi, 2010).

Penggunaan dana DBH-CHT menurut Suteki seharusnya dapat mendukung langkah-langkah strategis dalam pengentasan kemiskinan. Akan tetapi, hal ini belum dapat diwujudkan dengan maksimal karena kebijakan pengentasan kemiskinan yang menggunakan paradigma yang salah baik dalam konteks kebijakan, strategi, program dan kegiatan yang berlandaskan pada *pendekatan blue print approach*. Padahal masalah kemiskinan merupakan bagian dari kegagalan bekerjanya kebijakan sosial-ekonomi dalam negara (Suteki, 2020).

Selain itu pengaturan objek cukai oleh pemerintah juga bertujuan untuk mengendalikan konsumsi barang-barang tertentu yang telah ditetapkan sebagai objek barang kena cukai yang salah satu diantaranya adalah tembakau serta hasil produk tembakau lainnya (HPTL). Untuk rokok misalnya ada beberapa peraturan yang dibentuk oleh pemerintah dalam rangka untuk mengendalikan penggunaan dan peredaran rokok sebagai produk turunan dari tembakau diantaranya adalah:

- 1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan;
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan;
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2021 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan;
- 4) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 152/PMK.10/2019 tentang Perubahan Kedua atas PMK Nomor 136/010/2017 tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau;
- 5) Peraturan menteri Kesehatan Nomor 40 Tahun 2013 tentang Peta Jalan Pengendalian Dampak Konsumsi Rokok Bagi Kesehatan.



Ada beberapa lembaga yang memiliki kaitan terhadap kebijakan pengendalian tembakau dan rokok. Lembaga-lembaga tersebut diantaranya adalah Kementerian kesehatan, Kementerian Perindustrian, Kementerian Pertanian, Kementerian Tenaga Kerja, Kementerian sosial, dan Kementerian Keuangan. Setiap kementerian tersebut tentu memiliki kebijakan dan paradigma yang berbeda dalam menangani masalah rokok. Bagi kementerian kesehatan, produk tembakau seperti rokok dianggap berdampak buruk terhadap kesehatan bahkan menjadi salah satu penyebab tingginya angka kematian (Ahsan, 2018).

Sementara itu kementerian industri dan ketenagakerjaan menganggap bahwa pertumbuhan industri tembakau dapat membuka lapangan pekerjaan dalam umlah yang besar dan dapat menurunkan angka pengangguran. Adapun kementerian pertanian juga merasa diuntungkan dengan adanya industri hasil tembakau, karena keberadaan industri tembakau telah banyak menyerap hasil panen petani dan membantu perekonomian petani tembakau. Adapun kementerian keuangan menjadikan tembakau sebagai salah satu objek barang kena cukai, sehingga dapat memberikan pendapatan kepada negara hingga ratusan triliun setiap tahunnya. Jadi adanya perbedaan kepentingan tersebut turut mempengaruhi kebijakan pengendalian rokok dan sulitnya membangun paradigma dan kebijakan bersama dalam rangka untuk mengendalikan objek barang kena cukai tersebut.

Adanya kondisi dilematis dalam kebijakan hukum pengendalian terhadap konsumsi tembakau dan rokok. Hal ini berkaitan dengan kepentingan berbagai pihak yang saling bertentangan. Para pengusaha yang terlibat dalam industri rokok menyatakan bahwa kebijakan tersebut ada kaitannya dengan persaingan industri farmasi di Indonesia untuk meningkatkan penjualan obat-obatan yang berfungsi agar dapat berhenti merokok (Ekawati, 2019).

Salah satu upaya pengendalian terhadap penggunaan tembakau dan rokok adalah melalui kebijakan menaikkan harga cukai. Ada suatu asumsi bahwa dengan menaikkan harga cukai maka hal itu akan mengurangi jumlah perokok dan dalam jangkauan tertentu dapat mengurangi produksi rokok. Disisi lain,

kenaikan harga cukai akan meningkatkan pemasukan negara dari sektor cukai khususnya tembakau. Di banyak negara pengaturan mengenai harga cukai rokok mencapai 75% (tujuh puluh lima persen) sehingga rokok menjadi barang konsumsi yang hanya dapat dinikmati oleh kalangan tertentu (Kurniawan, 2020). Keadaan ini tentu berbeda dengan Indonesia, meskipun setiap tahun terjadi kenaikan cukai rokok tetapi hal itu tidak mengurangi jumlah perokok.

Jadi kebijakan pengendalian tembakau salah satunya melalui kebijakan hukum (*legal policy*) yang dituangkan dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) mengenai penetapan tarif cukai hasil tembakau. Kebijakan tersebut begitu fundamental dalam upaya mengendalikan produk tembakau. Kebijakan PMK ini dikeluarkan tiap tahun dengan melakukan penyesuaian terhadap tarif cukai. Oleh sebab itu, keberadaan peraturan ini menimbulkan dikotomis bagi perusahaan yang memproduksi rokok disatu sisi dan pemerintah pada sisi yang lain (Santoso, 2016).

#### **IV. SIMPULAN DAN SARAN**

##### **A. Simpulan**

Bahwa pengaturan terhadap objek barang kena cukai dalam perspektif negara kesejahteraan dilaksanakan melalui kebijakan hukum dengan menetapkan ekstensifikasi objek barang kena cukai, menetapkan besaran tarif cukai, menetapkan kebijakan pengendalian penggunaan objek cukai, serta menetapkan kebijakan menangani dampak dari penggunaan objek barang kena cukai. Pengaturan objek barang kena cukai juga memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola anggaran cukai khususnya dari Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH-CHT). Pemerintah daerah diberikan kewenangan menggunakan dana bagi hasil cukai tembakau tersebut untuk pelayanan kesehatan fakir miskin dan membuat program-program kesejahteraan khususnya untuk petani tembakau.

##### **B. Saran**

Kementerian Keuangan sebagai leading sektor dalam pengelolaan cukai perlu menetapkan kebijakan pengaturan objek barang kena cukai yang lebih efisien dan tidak hanya berorientasi pada penerimaan negara, tetapi juga sebagai upaya mengendalikan penggunaan objek barang tertentu dan mencegah dampak negatif dari penggunaan barang tersebut. Hal ini dibutuhkan untuk mewujudkan efisiensi dalam penggunaan anggaran, sehingga alokasi dana cukai yang diberikan untuk subsidi anggaran kesehatan akibat dampak negatif penggunaan barang tertentu bisa digunakan untuk program-program peningkatan kesejahteraan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahsan, A., & Hadi Wiyono, N. (2017). *Perbandingan Peraturan Cukai Di Beberapa Negara Public Polling On Smoke Free Area In Jakarta View Project Tobacco Tax Advocacy View Project*. Jakarta.
- Ahsan, A., & Veruswati, M. (2018). *Eksistensi Cukai Sebagai Inovasi Pendanaan JKN-KIS Menuju Indonesia Sehat 2025*, Jakarta: Nagakusuma Media Kreatif.
- Azizah, S. (2012). *Analisis Ekonomi Dalam Pembentukan Hukum. Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 6 No. 2 Mei-Agustus.
- Beritasatu. Studi sebagian besar perokok berasal dari negara miskin. Revried February 2, 2021.
- Budoyo, S. (2014). Konsep Langkah Sistemik Harmonisasi Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal Ilmiah CIVIS*, Volume IV, No 2, Juli
- Burhanuddin. (2018). *Prosedur Hukum Pengurusan Bea & Cukai*. Jakarta: Media Presindo.
- Cahya Wijaya. (2019). Analisis Hukum Penolakan Akses Framework Convention On Tobacco Control (FCTC) Terhadap Industri Hasil Tembakau di Indonesia”, *USU Law Journal*, Vol 7. No 4, September.
- Diah Ekawati E. (2019). Analisis Implementasi Kebijakan Pencantuman Peringatan Kesehatan Dan Peringatan Kesehatan Pada Kemasan Rokok”, *Jurnal Kebijakan Kesehatan Indonesia: Vol. 08, No. 02 Juni*
- Dimiyati, K., Absori, D., Yani Tromol Pos, J., Kartasura, P., & Tengah, J. (2019). *Quo Vadis Negara Kesejahteraan: Meneguhkan Ideologi Welfare State Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia*.
- Efendi J, Johnny Ibrahim. (2018). *Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*. Jakarta. Prenada media.
- Gultom, Eva, N.(2020). *Analisis Ekstensifikasi Barang Kena Cukai Terhadap Kantong Plastik Di Indonesia”, Jurnal Perspektif Bea dan Cukai Vol. 4, No. 2*.
- Hines, J. (2007). *Excise Taxes Michigan Ross School Of Business*, Product Number WP 2007-2 May 31
- Ilham, A. (2010). *Hak Menguasasi Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana, Jakarta.
- Kemenkeu. (2020). *Filosofi Cukai*. Revried Okt 10, 2020, from: <https://klc.kemenkeu.go.id/pusbc-filosofi-cukai/>.
- Kompas.com. (2020) *Jumlah Perokok Tinggi Ahli Desak Pemerintah Untuk Lakukan*. Revried February 2, 2021 <https://www.kompas.com/sains/read/2020/09/25/200500823/jumlah-perokok-di-indonesia-tinggi-ahli-desak-pemerintah-lakukan-5-hal?page=all>

- Kurniawan, F. (2020). Urgensi Meratifikasi *Framework Convention On Tobacco Control (Fctc)* Dalam Upaya Pengendalian Konsumsi Tembakau Di Indonesia, *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Vol. 50 No. 2.
- Mcgee, R. (N.D.). *The Political Economy Of Excise Taxation: Some Ethical And Legal Issues*.
- Purwana, Aditya S. (2019). Liberalisasi Perdagangan dan Penerimaan Kepabeanan Impor, *Jurnal Perspektif Bea dan Cukai* Vol. 3 No. 2
- Riwanto, A. (2018). *Politik Hukum Negara Kesejahteraan Indonesia Pasca Reformasi*, Oase Pustaka, Sukoharjo.
- Santoso, R. (2016). Dilema Kebijakan Pengendalian Tembakau di Indonesia, *Jurnal DPR RI* Vol. 21 No. 3 September.
- Sukanto, S., Mamudji, S. (2009). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta. Rajagrafindo.
- Suteki, Rahajeng N Putri. (2020). Kebijakan Pengaturan Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Dalam Program Pembinaan Lingkungan Sosial Guna Pengentasan Kemiskinan, *Administrative Law & Governance Journal*. Volume 3 Issue 1, March.
- Triono, D., Keuangan, P., & Stan, N. (2017). *Analisis Dampak Tarif Cukai Hasil Tembakau Terhadap Penerimaan Negara Dan Produksi Tembakau Domestik*.
- Tscs. (2014). *Bunga Rampai Fakta Tembakau dan Permasalahannya di Indonesia*. Jakarta. Kementerian Kesehatan RI.
- Tscs Indonesia. (2020). 70% Perokok Misikin. Revried February 2, 2021 <https://www.tscs-indonesia.org/70-persen-perokok-tergolong-miskin/>.