

# PAJAK TEMBAKAU: PERMASALAHAN PRODUKSI ROKOK ILEGAL DI INDONESIA

Adfin Rochmad Baidhowah

<sup>1</sup>Institut Pemerintahan Dalam Negeri Kampus Jatinangor

*adfin07@gmail.com*

## ABSTRACT

*Tax which can influence country's economy and society's prosperity, namely through increasing health and revenue objectives (UN 2018: 40), such as tobacco tax. In Indonesia, the revenue from tobacco tax had been increasing from 2007 to 2018, but several issues still exist. This paper aims to understand the issues and tries to find the ways to solve them. Based on qualitative method and content analysis, this paper argues that Indonesia should tax the informal tobacco firms based several strategies. The contributors of Indonesian illicit cigarettes are 90 percent from domestic industries and 10 percent from oversea industries. The possible factors which cause the illicit cigarettes are Indonesian complex tax structure and negative behaviour of cigarettes firms. To solve the issues, the Indonesian government should conduct several strategies. First, analysing cost and benefit of taxing the informal sectors. Second, after deciding to tax the informal sectors, five tax reforms policies should be implemented by the Indonesian government, namely the capability of the revenue administration, the pragmatic approach, technical approach, firms' incentive approach, and political and administrative incentive approaches.*

**Keywords:** *tobacco tax, informal sector, national revenue*

## ABSTRAK

Pajak yang dapat memengaruhi ekonomi suatu negara dan kemakmuran masyarakat, yaitu melalui peningkatan tujuan kesehatan dan pendapatan (UN 2018: 40), seperti pajak tembakau. Di Indonesia, pendapatan dari pajak tembakau telah meningkat dari tahun 2007 hingga 2018, tetapi beberapa isu masih ada dalam implikasi sistem perpajakan Indonesia. Artikel ini bertujuan untuk memahami berbagai isu tersebut dan berusaha untuk memberikan rekomendasi penyelesaiannya. Dengan menggunakan metode kualitatif dan konten analysis, artikel ini berpendapat bahwa Indonesia harus mengenakan pajak pada perusahaan tembakau informal berdasarkan beberapa strategi. Kontributor rokok ilegal Indonesia adalah 90 persen dari industri dalam negeri dan 10 persen dari industri luar negeri. Faktor-faktor yang mungkin menyebabkan rokok ilegal adalah struktur pajak Indonesia yang kompleks dan perilaku negatif perusahaan rokok. Untuk mengatasi masalah tersebut, pemerintah Indonesia harus melakukan beberapa strategi. Pertama, menganalisis biaya dan manfaat memajaki sektor informal. Kedua, setelah memutuskan untuk memajaki sektor informal, lima kebijakan reformasi pajak harus dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia, yaitu kemampuan administrasi pendapatan, pendekatan pragmatis, pendekatan teknis, pendekatan insentif perusahaan, dan pendekatan insentif politik dan administrasi.

**Kata kunci:** pajak tembakau, sektor informal, pendapatan nasional

## PENDAHULUAN

Keuangan publik adalah aspek penting dari suatu negara. Perserikatan Bangsa-Bangsa (2018: 39-40) berpendapat bahwa keuangan publik yang terdiri dari peningkatan pendapatan, penganggaran penggunaan pendapatan, dan pengeluaran berdasarkan penganggaran untuk program masyarakat, memiliki banyak fungsi, yaitu memberikan barang dan jasa publik, mengurangi ketidaksetaraan, mendorong stabilitas ekonomi makro dan melaksanakan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan. Di dalam keuangan publik, ada pajak yang dapat memengaruhi ekonomi suatu negara dan kesejahteraan masyarakat, yaitu melalui peningkatan tujuan kesehatan dan pendapatan (UN 2018: 40), seperti pajak tembakau.

Di Indonesia, pajak tembakau merupakan salah satu sumber penting pendapatan nasional. Pada 2018, pendapatan dari pajak tembakau adalah Rp 153 triliun (AUD 153 miliar), yang meningkat dari Rp 149,9 triliun (AUD 149,9 miliar) pada tahun 2017 (Direktorat Jenderal Cukai dan Bea Cukai 2018). Namun, Indonesia juga mengalami kerugian pendapatan, di mana pada tahun 2004, 17 persen rokok ilegal ada di pasar rokok Indonesia (Ahsan et al. 2014: 1).

Berdasarkan latar belakang, jurnal ini menganalisis rokok legal dan ilegal, dampaknya terhadap pendapatan nasional, dan apakah Indonesia harus mengenakan pajak pada perusahaan tembakau informal. Jurnal ini berpendapat bahwa Indonesia harus mengenakan pajak pada perusahaan tembakau informal berdasarkan beberapa strategi. Pertama, jurnal ini menjelaskan bagaimana Indonesia mengatur pajak tembakau dan menganalisis peraturan yang ada yang menyebabkan tembakau ilegal dan hilangnya pendapatan nasional. Kedua, jurnal ini memberikan beberapa rekomendasi untuk mengatasi tembakau ilegal dan kehilangan pendapatan nasional.

## ASPEK TEORETIS

### Pajak dan Keuangan Publik

Keuangan publik domestik sangat penting untuk menyediakan barang dan jasa publik, meningkatkan kesetaraan, mendukung stabilitas makroekonomi dan mencapai Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) (IATF 2018). Keuangan publik mencakup peningkatan pendapatan, penganggaran penggunaannya, dan pengeluaran untuk program publik dan investasi (IATF 2018). Semua bagian dari proses harus bertujuan untuk menyelaraskan dengan prioritas negara dan agenda pembangunan berkelanjutan (United Nations 2015).

Struktur pajak memengaruhi masyarakat dan ekonomi dalam banyak hal di luar fokus pembiayaan publik yang sempit (IATF 2018). Upaya untuk memperkuat progresifitas sistem fiskal, sebagaimana disebut dalam Agenda Aksi Addis Ababa (selanjutnya disebut, Agenda Addis), membantu mengatasi ketidaksetaraan (OECD 2017). Pajak juga menetapkan insentif (misal, Untuk investasi swasta, kelestarian lingkungan, meningkatkan hasil kesehatan) dan memengaruhi banyak masalah lain yang penting bagi pencapaian SDGs (United Nations 2015). Untuk mengatasi dampak luas dari sistem pajak, Satuan Tugas Antar-Lembaga tentang Pendanaan untuk Pembangunan (selanjutnya, Satuan Tugas) terus merekomendasikan pendekatan seluruh pemerintah terhadap kebijakan dan administrasi pajak (IATF 2018). Dalam pengalaman anggota Satuan Tugas, mempersiapkan strategi jangka menengah untuk reformasi sistem perpajakan dapat membantu mempertajam keinginan politik, meningkatkan kepemilikan masyarakat atas reformasi, dan mendorong pengembangan kapasitas yang diperlukan untuk mewujudkannya (OECD 2017). Mobilisasi sumber daya publik domestik dapat ditingkatkan dengan penerapan strategi pendapatan jangka menengah (United Nations 2015).

### Analisis Kebijakan Publik

Simatupang (2003) menjelaskan bahwa analisis kebijakan yang sistematis merupakan

suatu proses berkesinambungan mengikuti suatu siklus. Proses analisis kebijakan dapat dibagi menjadi delapan tahapan:

1. Perumusan isu kebijakan
2. Prakiraan masa depan
3. Analisis opsi kebijakan
4. Komunikasi opsi kebijakan
5. Advokasi kebijakan
6. Monitoring implementasi kebijakan
7. Evaluasi dampak kebijakan
8. Analisis kelanjutan kebijakan

Kedelapan tahapan tersebut merupakan satu kesatuan yang bersifat sekuensial. Siklus proses kebijakan tersebut bersifat dinamis dan melingkar dalam arti secara reguler dimonitor, dievaluasi dan disempurnakan sehingga kebijakan semakin efisien dan efektif dalam mencapai tujuannya. Berdasarkan tahapan analisis kebijakan di atas, penelitian ini menganalisis kebijakan pada tataran evaluasi dampak kebijakan-analisis permasalahan yang ada, analisis faktor penyebab masalah, and konstruksi rekomendasi penyelesaian masalah (Mintrom 2018) -perpajakan rokok di Indonesia yang cenderung mendorong adanya produksi ilegal.

## METODE

Artikel ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan induktif. Sumber data dalam analisis penelitian ini adalah berdasarkan berdasarkan data sekunder berkenaan dengan pajas rokok dan produksi rokok di Indonesia. Teknik analisis dalam penelitian adalah dengan menggunakan konten analisis.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### Pengaturan Pajak Tembakau di Indonesia

Indonesia mengatur pajak tembakau melalui UU 39 2007 tentang cukai dan Peraturan Menteri Keuangan nomor 115 tentang pajak tembakau. Di Indonesia, pajak tembakau dibagi menjadi dua jenis, yaitu cukai dan pajak. Cukai tembakau adalah karena produk tembakau dimasukkan ke dalam barang-barang di mana konsumsinya

perlu dikendalikan dan tingkat cukai tembakau adalah 40 persen dari harga produk tembakau. Pajak tembakau adalah retribusi atas cukai yang dipungut oleh pemerintah dan tarif pajak tembakau adalah 10 persen dari cukai tembakau. Jadi, setiap produk tembakau akan mendapat pajak dua kali, yaitu 40 persen dan 10 persen.

Berdasarkan peraturan, wewenang untuk memungut cukai tembakau dan pajak tembakau adalah pemerintah pusat. Indonesia adalah negara kesatuan dengan desentralisasi besar, di mana ada banyak urusan yang ditransfer oleh pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Dalam hal perpajakan, berdasarkan UU 23 2014 tentang Pemerintah Daerah, pemerintah daerah memiliki otoritas untuk memungut pajak kendaraan, tanah dan bangunan, restoran, dan iklan, sedangkan pajak strategis seperti pajak tembakau adalah wewenang pemerintah pusat.

Pendapatan Indonesia dari pajak tembakau telah meningkat dari Rp 44,68 miliar pada 2007 menjadi 153 triliun pada 2018 (lihat Tabel 1). Alokasi pendapatan dari cukai tembakau adalah 98 persen untuk pemerintah pusat dan dua persen untuk provinsi (melalui skema dana saham (DBH)) untuk meningkatkan industri tembakau (kualitas infrastruktur dan bahan baku). Alokasi pendapatan dari pajak tembakau adalah 30 persen untuk provinsi dan 70 persen untuk kota.

**Tabel 1** Pendapatan Indonesia dari pajak tembakau

Pendapatan Tahun	Rp (Triliun)
2007	44,68
2008	51,25
2009	56,72
2010	66,17
2011	77,01
2012	95,03
2013	108,45
2014	118,09
2015	114,64
2016	143,53
2017	149,9
2018	153

Sumber: Biro Statistik Indonesia, 2018.

## Tembakau Ilegal dan Hilangnya Pendapatan Indonesia

Semua negara di dunia menghadapi masalah yang sama dengan perdagangan rokok ilegal. Ukuran perdagangan rokok ilegal berkisar dari 1 persen hingga sekitar 40 hingga 50 persen dari pasar rokok, 16,8 persen di negara-negara berkembang, 9,8 persen di negara-negara maju, dan 11,6 persen secara global (Joossens et al. 2010: 1640). Perdagangan rokok ilegal membuat pemerintah dunia kehilangan \$ 31,3 miliar per tahun (Joossens et al. 2010 hal 1640).

Di Indonesia, ada dua sumber perdagangan gelap rokok, yaitu dari industri dalam negeri dan dari industri luar negeri (penyelundupan), di mana 90 persen rokok ilegal berasal dari industri dalam negeri, dan 10 persen rokok ilegal berasal dari industri luar negeri (Ahsan et al. 2014: 5). Dalam hal rokok ilegal dari industri dalam negeri, berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Cukai dan Bea Cukai, Kementerian Keuangan, proporsi konsumsi rokok ilegal berfluktuasi dari tahun 1995 hingga 2013 (lihat Tabel 2).

Tabel 2 menunjukkan tingkat konsumsi rokok ilegal yang tidak dilaporkan, yaitu 0 persen, 10 persen, 20 persen, dan 30 persen. Tren konsumsi rokok ilegal sejak 1995 hingga

2004 berdasarkan empat kriteria yang tidak dilaporkan meningkat; dari 2004 hingga 2010 menurun, dari 2010 ke 2011 meningkat, dan dari 2011 hingga 2013 menurun. Sementara konsumsi legal dari 1995 hingga 2004 meningkat, dari 2004 ke 2007 menurun, dan dari 2007 hingga 2013 meningkat.

Dalam hal industri dalam negeri, data dari Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, Departemen Keuangan menunjukkan bahwa dari tahun 2006 hingga 2007, jumlah industri dalam negeri yang memproduksi rokok ilegal, meningkat dari 4198 menjadi 4669, dan dari 2007 hingga 2015 turun dari 4669 ke 713 (lihat Tabel 3). Meskipun jumlah industri dalam negeri menurun dari 2007 hingga 2015, jumlah mereka masih sangat tinggi. Selain itu, membandingkan antara tren konsumsi rokok ilegal dan tren jumlah industri domestik yang memproduksi rokok ilegal, perbandingannya akan menunjukkan bahwa ada kesenjangan. Tren konsumsi rokok ilegal berfluktuasi dari tahun 2007 hingga 2015, sementara tren industri domestik rokok ilegal menurun dari tahun 2007 hingga 2015. Dengan kata lain, data pemerintah dari industri domestik rokok ilegal tidak menunjukkan jumlah yang lengkap. industri dalam negeri, atau ada banyak industri domestik yang tersembunyi dari rokok ilegal.

**Tabel 2 Konsumsi rokok ilegal di Indonesia**

Tahun	Tingkat konsumsi rokok yang tidak dilaporkan (miliar batang)				Produksi rokok (miliar batang)
	30 persen	20 persen	10 persen	0 persen	
1995	5.9	-7.8	-21.4	-35.0	200.2
2001	56.9	37.5	18.1	-1.3	226.6
2004	106.7	83.9	61.1	38.3	218.6
2007	82.9	61.6	40.4	19.1	241.5
2010	49.1	27.3	5.5	-16.3	289.1
2011	115.1	86.9	58.7	30.5	310.2
2013	110.7	81.4	52.2	22.9	341.9

Sumber: Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, 2014

**Tabel 3** Jumlah Industri Dalam Negeri yang Memproduksi Rokok Ilegal

Tahun	Jumlah Industri Dalam Negeri yang Memproduksi Rokok Ilegal
2006	4198
2007	4669
2008	3890
2009	3280
2010	2777
2011	2365
2012	1908
2013	1357
2014	1138
2015	713

Dalam hal rokok ilegal dari industri luar negeri, inidapatdianalisisdenganmenggunakan perbedaan perdagangan. Berdasarkan data dari Statistik Perdagangan Komoditas Perserikatan Bangsa-Bangsa (Comtrade), dari tahun 1995 hingga 2000 kesenjangan perdagangan Indonesia mengenai impor dan ekspor rokok menurun dari 27,3 menjadi 0,6; dari tahun 2000 hingga 2008 meningkat tajam dari 0,6 menjadi 42,4, dari 2008 hingga 2009 menurun dari 42,4 menjadi 33,7, dan dari 2009 hingga 2012 meningkat dari 33,7 menjadi 47,7 (lihat Tabel 4).

**Tabel 4** Perbedaan Perdagangan Indonesia

Tahun	Perbedaan perdagangan (juta USD)	Ekspor (juta USD)	Impor (jutaUSD)
1995	27.3	28.8	1.5
1996	23.5	24.2	0.7
1997	2.3	2.9	0.6
1998	5.8	6.0	0.3
1999	2.1	2.7	0.6
2000	0.6	2.3	1.7
2001	4.8	5.4	0.6
2002	6.3	6.5	0.2
2003	16.5	16.6	0.1
2004	21.3	21.4	0.2
2005	25.5	26.5	1.0
2006	29.8	30.2	0.5
2007	37.8	38.2	0.4
2008	42.4	44.8	2.5
2009	33.7	36.6	2.8
2010	40.1	45.0	4.9
2011	49.2	54.4	5.2
2012	47.7	58.7	11.0

**Sumber:** Statistik Perdagangan Komoditas Perserikatan Bangsa-Bangsa (Comtrade), 2012.

Beberapa negara berkontribusi terhadap perbedaan perdagangan perdagangan rokok Indonesia (lihat Tabel 5). Pangsa perbedaan total dari 1995-2013 adalah sebagai berikut. Pertama, pada tahun 1995, Hong Kong adalah kontributor terbesar untuk kesenjangan perdagangan Indonesia, yaitu 21,2. Kedua, pada tahun 1998, Cina adalah kontributor terbesar untuk kesenjangan perdagangan Indonesia, yaitu 5,5.

**Tabel 5** Perbedaan perdagangan antara indonesia dan negara-negara lain

Negara	1995	1998	2001	2004	2007	2010	2012
Singapore	-1.3	0	0	14.3	13.3	12.1	14.9
China	4.6	5.5	1.1	3.9	6.5	7.4	7.3
Vietnam	0	0	0	0.1	4.2	11.1	18.6
Hong Kong	21.2	0.3	0	0.2	5.0	0.7	-0.3
Malaysia	2.8	0.1	1.8	0.5	0.6	2.7	0.9
Lainnya	0	0.2	0.7	24	8.3	6.1	6.3
Dunia	27.3	5.8	4.8	21.3	37.8	40.1	47.7

**Sumber:** Statistik Perdagangan Komoditas Perserikatan Bangsa-Bangsa (Comtrade), 2012.

**Tabel 6** Kehilangan pendapatan Indonesia, asal rokok dan jumlah rokok

Kategori	Subkategori	2011	2013
Asal konsumsi dalam persentase	Produksi Ilegal	90	90
	Penyelundupan	10	10
Rokok ilegal dalam miliar batang	Produksi Ilegal	27.4	20.6
	Penyelundupan	3	2.3
Estimasi kehilangan pendapatan (Rp dan USD)	-	13,4 triliun (1.539,3 juta USD)	12.6 triliun (1,204.4 juta USD)
Estimasi kehilangan pendapatan sebagai bagian dari pendapatan pajak tembakau (%)	-	18.5	12.1

Sumber: Ahsan et al., 2014.

Ketiga, pada tahun 2001, Malaysia adalah kontributor terbesar untuk kesenjangan perdagangan Indonesia, yaitu 1,8. Keempat, pada tahun 2004, 2007, dan 2010, Singapura merupakan kontributor terbesar untuk kesenjangan perdagangan Indonesia, yaitu masing-masing 14,3, 13,3, dan 12,1. Kelima, pada 2012, Vietnam merupakan kontributor terbesar untuk kesenjangan perdagangan Indonesia, yaitu 18,6. Oleh karena itu, Singapura adalah kontributor pertama, yaitu 27,8 persen, kemudian masing-masing, Cina (19,3 persen), Vietnam (17,2 persen), Hong Kong (16,1 persen), Malaysia (5,5 persen), dan lainnya (14,0 persen).

Rokok ilegal menyebabkan hilangnya pendapatan pemerintah Indonesia. Ahsan et al. (2014: 6) menganalisis kehilangan pendapatan pemerintah Indonesia karena rokok ilegal (dengan asumsi tidak ada pelaporan yang kurang dari rokok ilegal). Analisis ini didasarkan pada asal konsumsi rokok ilegal; jumlah rokok ilegal; dan estimasi kehilangan pendapatan (Rp dan USD), dan estimasi hilangnya pendapatan pemerintah sebagai bagian dari pajak tembakau pada data 2011 dan 2013 (lihat Tabel 6).

Tabel tersebut menunjukkan bahwa pada tahun 2011 dan 2013, industri domestik menyumbang 90 persen dari rokok ilegal dan industri luar negeri (penyelundupan)

berkontribusi terhadap 10 persen rokok ilegal. Pada tahun 2011, ada 30,4 miliar rokok ilegal yang terdiri dari 27,4 miliar dari industri dalam negeri dan 3 miliar dari industri luar negeri dan pada 2013, ada 22,9 miliar rokok ilegal yang terdiri dari 20,6 miliar dari industri dalam negeri dan 2,3 miliar dari industri luar negeri. Estimasi kerugian pemerintah Indonesia pada tahun 2011 adalah Rp13,4 triliun (1.539,3 juta USD) dan pada 2013 adalah Rp12,6 triliun (1.204,4 juta USD). Estimasi kehilangan pendapatan pemerintah sebagai bagian dari pendapatan dari pajak tembakau pada tahun 2011 adalah 18,5 persen dan pada 2013 adalah 12,1 persen.

### **Faktor Kemungkinan yang Menyebabkan Rokok Ilegal**

- **Struktur Pajak yang Kompleks**

Rokok ilegal ada di Indonesia karena beberapa faktor, yaitu struktur pajak yang kompleks dan perilaku perusahaan rokok. Argumen utama desain pajak tembakau di Indonesia adalah untuk memudahkan pemerintah Indonesia dalam hal memodifikasi pajak tembakau untuk mencapai target pendapatan dan pekerjaan setiap tahun (Barber dan Ahsan 2009: 224). Namun, pada akhirnya, struktur pajak menjadi sangat rumit. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan, desain pajak bergantung pada jenis rokok, jenis produksi rokok (buatan mesin atau linting

tangan), dan skala produksi perusahaan didasarkan pada total batang yang diproduksi dalam setahun (lihat Tabel 7).). Untuk menentukan pajak tembakau, pemerintah Indonesia menggunakan harga jual eceran.

Harga penjualan eceran berasal dari laporan masing-masing perusahaan, yang berisi rincian komponen biaya dari setiap merek, yaitu kemasan, filter, tembakau, cengkeh, penyedap, pengangkutan, dan biaya tambahan.

**Tabel 7** Sistem perpajakan Indonesia pada tahun 2007 dan 2008

Tipe Rokok	Skala Produksi	2007 (Rp)			2008 (Rp)			
		Harga	Pajak Ad Valorem	Pajak Per Batang	Harga	Pajak Ad Valorem	Pajak Per Batang	
Kreteks Buatan Mesin	I	>2 milyar	550	40	7	600	36	35
	II	>500 juta -	450	36	5	383	35	35
	III		440	26	3	374	22	35
Buatan Mesin Putih atau Tembakau saja	I	>2 milyar	345	40	7	375	34	35
	II	>500 juta -	265	36	5	225	30	35
	III		255	26	3	217	15	35
Kreteks Buatan Tangan	I	>2 milyar	475	22	7	520	18	35
	II	>500 juta -	395	16	5	336	19	35
	IIIA	>6 juta -	380	8	3	234	0	30
	IIIB		275	4	3	-	-	-
kreteks filters Buatan Tangan	I	>2 milyar	-	-	-	600	36	35
	II	>500 juta -	-	-	-	383	35	35
	IIIA		-	-	-	374	22	35
Rokok Lainnya (SPT, KLM, and KLB)	I	>6 juta	215	8	NA	180	8	NA
	II		180	4	NA	-	-	-
Tembakau Iris (TIS)	I	>2 milyar grams	50	20	NA	50	20	NA
	II	>500 juta - grams	50	16	NA	50	16	NA
	IIIA	>50 juta -	50	8	NA	40	8	NA
	IIIB		40	4	NA	-	-	-
Cerutu (CRT)	NA		275	20	NA	275	20	NA
Hasil Pengolahan Tembakau Lainnya (HPTL)	NA		275	20	NA	275	20	NA

**Sumber:** Peraturan Menteri Keuangan nomor 134 dan 43 pada tahun 2007 dan 2008.

Kementerian Keuangan telah membuat beberapa perubahan dalam hal penentuan pajak tembakau. Pertama, sebelum 2007, Departemen Keuangan mengatur desain pajak tembakau berdasarkan nilai (pajak ad valorem). Kedua, pada 2008, Kementerian Keuangan menerapkan rancangan pajak

tembakau berdasarkan nilai (pajak ad valorem) dan pajak per batang untuk rokok tertentu (lihat Tabel 7). Ketiga, setelah 2009, Kementerian Keuangan menerapkan desain pajak tembakau berdasarkan nilai (pajak ad valorem) dan pajak per batang untuk semua jenis rokok (lihat Tabel 8, 9, dan 10).

**Tabel 8** Sistem perpajakan Indonesia Pada Tahun 2009

Tipe Rokok	Skala produksi perusahaan per tahun (batang)	2009 (Rp)		
		Harga jual eceran dalam minimal per batang	Pajak per batang	
Sigaret Kretek Mesin	I	>2 milyar	>660	290
			631-660	280
			600-630	260
	II	>430	210	
			381-430	175
			374-380	135
Sigaret Putih Mesin atau Tembakau Saja	I	>2 milyar	>600	290
			451-600	230
			375-450	185
	II	>300	170	
			255-300	135
			217-254	80
Kreteks Buatan Tangan and Rokok Putih	I	>2 milyar	>590	200
			551-590	150
			520-550	130
	II	>500 juta -	>380	9
			350-380	80
			336-349	75
III				40
Sigaret Kretek Tangan Filter and Sigaret Putih Filter	I	>2 milyar	>660	290
			631-660	280
			600-630	260
	II	>430	210	
			381-430	175
			374-380	135
Rokok Klobot (KLB)	NA	-	>250	25
			180-250	18
Klembak Meyan (KLM)	NA	-		17
Tembakau Iris (TIS)	NA	-	>250	21
			150-250	19
			40-149	5
Cerutu (CRT)	NA	-	>100,000	100,000
			50,001-100,000	20,000
			20,001-50,000	10,000
			5001-20,000	1200
			275-5000	250
Hasil Produksi Tembakau Lainnya (HPTL)	NA			100

Sumber: Peraturan Menteri Keuangan nomor 203 tahun 2009.

**Tabel 9** Sistem Perpajakan Indonesia Pada Tahun 2015

Tipe Rokok	Skala produksi perusahaan per tahun (batang)	2015 (Rp)		
		Harga jual eceran minimal per batang	Pajak per batang	
Sigaret Kretek Mesin (SKM)	I	>2 milyar	1,000	480
	II		>740 590-740	340 300
Sigaret Putih Mesin (SPM)	I	>2 milyar	930	495
	II		>800 505-800	305 255
Sigaret Kretek Tangan (SKT) and Sigaret Putih Tangan (SPT)	I	>2 milyar	>1,115 775-1,115	320 245
	II	>500 juta -	>605 430-605	155 140
	IIIA			90
	IIIB			80
Sigaret Kretek Tangan Filter (SKTF) and Sigaret Putih Tangan Filter (SPTF)	I	>2 milyar		480
	II		>740 590-740	340 300
Rokok Daun/ Klobot (KLB)	NA	-	>290 200-290	28 22
Kelembak Menyan (KLM)	NA	-		22
Tembakau Iris (TIS)	NA	-	>275	28
			180-275 55-180	22 6
Cerutu (CRT)	NA	-	>198,000	110,000
			55,000-198,000	22,000
			22,000-55,000	11,000
			22,000-55,000	1320
			5,500-22,000 495-5,500	275
Hasil Produksi Tembakau Lainnya (HPTL)	NA			110

**Sumber:** Peraturan Menteri Keuangan nomor 198 tahun 2015.

Pada tahun 2007 dan 2008, ada 11 jenis rokok dan 21 skala produksi perusahaan, dan pada 2009 jenis rokok sama, dan skala produksi perusahaan dikurangi menjadi 14 (lihat Tabel 7 dan 8). Pada tahun 2007 dan 2008, faktor penentu pajak tembakau menggunakan harga jual eceran, pajak ad valorem, dan pajak per batang (diterapkan untuk rokok tertentu atau semua rokok). Namun, setelah 2009, faktor penentu pajak tembakau menggunakan harga jual eceran dan pajak spesifik per batang besar berdasarkan pada setiap harga jual eceran.

Peringkat tertinggi produk rokok adalah kretek buatan mesin yang memiliki skala produksi antara kurang dari 500 juta dan lebih dari dua miliar per tahun dengan harga jual eceran antara Rp 440 dan Rp 550 per batang pada tahun 2007, antara Rp 374 dan Rp 600 per batang pada tahun 2008, dan antara Rp 374 dan Rp 660 per batang pada tahun 2009. Peringkat produk rokok terendah adalah produk tembakau lainnya (HPTL), di mana terdapat standar untuk skala produksinya dengan harga jual eceran Rp 275 per batang di 2007, 2008, dan 2009.

Pada 2015, skala produksinya sama, tetapi harga jual ecerannya lebih rumit, yaitu berdasarkan skala (lihat Tabel 9). Peringkat tertinggi dari harga jual eceran adalah kretek buatan mesin, di mana kretek buatan mesin

tipe II adalah Rp 590 -Rp 740 dan kretek buatan mesin tipe I lebih dari Rp 1.000. Peringkat terendah dari harga jual eceran adalah HPTL, yaitu lebih dari atau sama dengan Rp 305.

**Tabel 10** Sistem perpajakan Indonesia pada tahun 2017

Tipe Rokok	Skala produksi perusahaan per tahun (batang)	2017 (Rp)		
		Harga Jual Eceran Minimum per batang	Pajak per batang	
Sigaret Kretek Mesin (SKM)	I	>2 milyar	1,120	590
	II		>740 590-740	340 300
Sigaret Putih Mesin (SPM)	I	>2 milyar	930	495
	II		>800 505-800	305 255
Sigaret Kretek Tangan (SKT) and Sigaret Putih Tangan (SPT)	I	>2 milyar	>1,115 775-1,115	320 245
	II	>500 juta -	>605 430-605	155 140
	IIIA			90
	IIIB			80
Sigaret Kretek Tangan Filter (SKTF) and Sigaret Putih Tangan Filter (SPTF)	I	>2 milyar		480
	II		>740 590-740	340 300
Rokok Daun/ Klobot (KLB)	NA	-	>290 200-290	28 22
Kelembak Menyan (KLM)	NA	-		22
Tembakau Iris (TIS)	NA	-	>275	28
			180-275 55-180	22 6
Cerutu (CRT)	NA	-	>198,000	110,000
			55,000-198,000	22,000
			22,000-55,000	11,000
			5,500-22,000 495-5,500	1320 275
Hasil Produksi Tembakau Lainnya (HPTL)	NA			110

Sumber: Peraturan Menteri Keuangan nomor 146 tahun 2017.

Pada 2017, jenis skala produksi perusahaan adalah sama, tetapi ambangnya berubah, di mana peringkat skala produksi tertinggi adalah lebih dari 3 miliar dan peringkat skala produksi terendah tanpa batasan jumlahnya

(lihat Tabel 10). Peringkat tertinggi dari harga jual eceran adalah kretek buatan mesin, di mana kretek buatan mesin tipe II adalah Rp 655 -Rp 820 dan kretek buatan mesin tipe I lebih dari Rp 1.120. Peringkat terendah dari

harga jual eceran adalah HPTL, yaitu lebih dari atau sama dengan Rp 305. Pajak spesifik per batang besar berdasarkan pada setiap harga jual eceran berbeda, di mana HPTL adalah 57 persen dari harga jual eceran dan rokok lainnya adalah berbeda.

Selain itu, dalam hal harga setiap paket, harga penjualan aktual berbeda dan tergantung pada lokasi dan pengecer (Barber & Ahsan, 2009: 217; Marks, 2003: 34). Harga penjualan aktual antara 17 dan 22 persen lebih tinggi dari harga sebenarnya (Ahsan et al., 2007: 27), bahkan ada rokok yang memiliki harga jual aktual 79 persen lebih tinggi dari harga penjualan ecerannya (Abimanyu, 2008: 11). Oleh karena itu, karena struktur pajak yang kompleks memengaruhi penghindaran perusahaan untuk membayar pajak (Barber & Ahsan, 2009: 219).

### Perilaku Perusahaan Rokok

Perilaku negatif perusahaan rokok terhadap desain pajak tembakau ada dalam kasus di Indonesia. Desain pajak tembakau di Indonesia bertujuan untuk melindungi perusahaan tembakau kecil, yaitu melalui pajak yang lebih tinggi untuk perusahaan dengan skala produksi besar dan pajak yang lebih rendah untuk perusahaan tembakau kecil. Namun, banyak perusahaan besar membuat kontrak dengan perusahaan kecil untuk memproduksi rokok, dan sistem ini

legal di Indonesia. Dengan kata lain, dengan memungkinkan perusahaan besar untuk membuat kontrak dengan perusahaan kecil untuk memproduksi rokok dan dengan desain pajak yang memberikan pajak lebih tinggi kepada perusahaan besar dan pajak yang lebih rendah ke perusahaan kecil, pemerintah Indonesia telah kehilangan banyak potensi pajak. Ini karena perusahaan besar cenderung membuat kontrak dengan perusahaan kecil untuk menghindari pajak tembakau (Barber & Ahsan, 2009: 223).

Selain itu, perilaku perusahaan lain yang ada di Indonesia adalah bahwa banyak perusahaan beralih dari tipe kecil (skala produksi antara lebih dari enam juta menjadi kurang dari atau sama dengan 500 juta) perusahaan (IIIA) ke tipe yang sangat kecil (skala produksinya kurang dari atau sama dengan enam juta) perusahaan (IIIB) (lihat Tabel 11).

Perusahaan kecil dengan skala produksi yang sama dengan 500 juta memisahkan diri menjadi beberapa perusahaan yang sangat kecil (Barber & Ahsan, 2009: 220), karena desain pajak memberikan insentif untuk menciptakan perusahaan kecil baru yang merupakan anak perusahaan atau independen dari perusahaan besar dan kontrak atau beli produksi dari perusahaan yang lebih kecil (Barber & Ahsan, 2009: 223). Dengan beralih ke beberapa perusahaan yang sangat kecil, pemilik ingin menghindari pajak tembakau, karena memiliki

**Tabel 11 Skala Produksi Perusahaan Tembakau**

Tipe Industri	Skala Produksi	2005		2006	
		Persentase kontribusi cukai	Jumlah perusahaan (persentase total 3217)	Persentase kontribusi cukai	Jumlah perusahaan (persentase total 3961)
Sangat Kecil (III B)		0.2	91.4	0.2	96.8
Kecil (III A)		5.7	7.8	4.8	2.4
Sedang (II)	>500 juta -	8.0	0.6	6.7	0.6
Besar (I)	>2 milyar	86.1	0.2	88.3	0.2

Sumber: Departemen Perindustrian, 2007.

perusahaan kecil akan membayar pajak lebih tinggi daripada memiliki beberapa perusahaan yang sangat kecil. Terlebih lagi, Barber & Ahsan (2009: 223) berpendapat bahwa tarif pajak berdasarkan skala produksi memungkinkan perusahaan tembakau untuk menghindari kurung pajak tertinggi secara hukum, melalui penurunan jumlah produksi. Tarif pajak berdasarkan skala produksi dan pertumbuhan perusahaan yang sangat kecil juga merupakan salah satu sumber rokok ilegal. Juga, ada banyak perusahaan kecil yang tidak membayar pajak tembakau karena pajaknya sangat tinggi dan tidak terjangkau bagi mereka.

### **Analisis Biaya dan Manfaat untuk Memajaki Tembakau Ilegal dari Sektor Informal**

Perusahaan tembakau di Indonesia yang memproduksi rokok ilegal bukan perusahaan tembakau besar, tetapi perusahaan menengah, kecil dan sangat kecil (lihat Tabel 11). Kasus Indonesia ini dimasukkan ke dalam sektor informal, yaitu dalam hal status hukum suatu perusahaan, apakah statusnya terdaftar dan mematuhi undang-undang yang relevan, yaitu perpajakan, pendaftaran, lingkungan, dan tenaga kerja. Perusahaan-perusahaan tembakau ilegal di Indonesia juga termasuk intomicro dan perusahaan kecil yang dapat menjadi subjek rezim pajak sektor informal tertentu serta perusahaan kecil dan menengah yang tidak membayar pajak, meskipun mereka memenuhi persyaratan (cukup besar) dalam jaring pajak standar (Joshi et al., 2014: 3). Untuk memajaki perusahaan tembakau ilegal di Indonesia, pemerintah Indonesia perlu menganalisis manfaat dan biayanya terhadap pendapatan dan ekuitas, implikasi pertumbuhan dari perusahaan menengah, sangat kecil, dan kecil, serta implikasi demokrasi atau tata kelola (Joshi et al., 2014: 3-7).

**Pertama**, adalah implikasi pendapatan dan ekuitas. Dengan memajaki perusahaan-perusahaan tembakau ilegal di Indonesia, pemerintah berpotensi memperoleh Rp13,4 miliar (US \$ 1.539,3 juta) pada 2011 dan Rp12,6 triliun (US \$ 1.204,4 juta) pada 2013. Namun, pendapatan dari pajak perusahaan-perusahaan

tembakau ilegal adalah rendah, yaitu hanya 18,5 persen sebagai bagian dari pendapatan pajak tembakau pada 2011 dan 12,1 persen sebagai bagian dari pendapatan pajak tembakau pada 2013. Sementara, Joshi et al. (2014: 5) berpendapat bahwa mengumpulkan pajak dari Sektor informal adalah biaya yang sangat tinggi, pendapatan rendah, dan pemantauannya sulit. Juga, dalam hal ekuitas, perpajakan untuk perusahaan-perusahaan tembakau ilegal (perusahaan menengah, kecil, dan sangat kecil) adalah regresif, dan kapasitas pendapatan dari perusahaan-perusahaan tembakau terlarang rendah (Pimhidzai & Fox 2012: 89).

**Kedua** adalah implikasi pertumbuhan dari perusahaan menengah, sangat kecil, dan kecil. Dengan berpindah dari informal ke formal, perusahaan tembakau ilegal akan memperoleh beberapa peluang, seperti akses kredit yang lebih besar, peluang lebih besar untuk bekerja sama dengan perusahaan besar, dan akses yang lebih besar untuk dukungan pemerintah dan untuk program pelatihan (Joshi et al., 2014: 5). Ada banyak bukti yang mendukung argumen ini dalam menilai dampak perpindahan dari perusahaan informal ke perusahaan formal. Di Vietnam, pindah dari perusahaan informal ke perusahaan formal memberi lebih banyak keuntungan, formalitas kontrak kerja, dan investasi (Rand & Torm, 2012: 21). Namun, bukti dari Bolivia (McKenzie & Sakho, 2010: 189) dan Indonesia (McCulloch et al., 2010: 54) menjelaskan bahwa formalitas hanya memberikan keuntungan positif bagi perusahaan menengah, bukan untuk perusahaan kecil dan sangat kecil. Oleh karena itu, dalam kasus Indonesia, pemerintah memiliki opsi untuk menerapkan kebijakan lokasi berbasis integrasi, di mana pemerintah menggabungkan perusahaan kecil dan sangat kecil menjadi perusahaan menengah berdasarkan lokasi, seperti kota, provinsi, dan wilayah.

**Ketiga**, adalah implikasi dari demokrasi atau pemerintahan. Perusahaan menengah, kecil, dan sangat kecil yang pindah ke sektor formal dan membayar pajak kepada pemerintah Indonesia akan menyebabkan pemerintah

Indonesia menjadi lebih bertanggung jawab dan responsif terhadap mereka, yaitu ketika setiap perusahaan akan lebih cenderung menciptakan tuntutan untuk meminta kepada Indonesia. akuntabilitas dan daya tanggap pemerintah (Levi, 1998: 8; Bates & Lien, 1985: 16). Karena perusahaan merasa bahwa mereka memiliki kegiatan pemerintah Indonesia setelah mereka membayar pajak (Prichard, 2009: 3; Bird & Vaillancourt, 1998: 1), dan keterlibatan politik serta tindakan kolektif, dapat dikatalisasi oleh operator dari perusahaan menengah, kecil, dan sangat kecil untuk mendapatkan kekuatan perundingan di luar negeri (Prichard, 2009: 125; Joshi & Aye, 2008: 72). Oleh karena itu, Simpulan dari analisis biaya dan manfaat adalah bahwa manfaat melebihi biaya, sehingga pemerintah Indonesia harus mendorong sektor informal untuk pindah ke sektor formal.

### **Reformasi Kebijakan Perpajakan**

Berdasarkan analisis biaya dan manfaat, tulisan ini ingin merekomendasikan beberapa pendekatan, sebagai berikut.

- **Pendekatan Pragmatis**

Pendekatan pragmatis terdiri dari beberapa cara berdasarkan faktor-faktor yang mungkin menyebabkan rokok ilegal. Pertama, dalam hal industri luar negeri yang berkontribusi pada rokok ilegal, pemerintah Indonesia perlu meningkatkan kinerja Direktur Jenderal Bea Cukai, Kementerian Keuangan, untuk membatasi dan memantau impor rokok secara ketat. Direktur Jenderal Bea dan Cukai perlu berkoordinasi dengan tentara nasional Indonesia untuk bekerja bersama untuk melindungi perbatasan Indonesia dari penyelundupan (rokok ilegal). Selain itu, pemerintah Indonesia perlu membuat perjanjian perdagangan dengan negara-negara yang berkontribusi terhadap rokok ilegal ke Indonesia, yaitu Singapura, Cina, Vietnam, Hong Kong, dan Malaysia. Karena itu, Indonesia dengan kelima negara tersebut dapat bekerja sama untuk memerangi rokok

ilegal.

Kedua, dalam hal industri dalam negeri yang berkontribusi pada rokok ilegal, pemerintah perlu melakukan beberapa reformasi desain pajak tembakau. Desain pajak harus sederhana dalam hal mengategorikan jenis rokok, harga penjualan eceran, dan pajak spesifik per batang yang besar berdasarkan pada setiap harga jual eceran. Selain mendesain ulang kategorisasi, pemerintah Indonesia harus membuat peraturan untuk mencegah perilaku perusahaan dan meningkatkan desain pajak, yang memberikan insentif kepada perusahaan untuk dapat menghindari pajak tembakau dengan menciptakan perusahaan kecil baru sebagai anak perusahaan atau independen dari perusahaan besar dan kontrak atau beli produksi dari perusahaan kecil.

Untuk melakukan reformasi pajak tembakau yang komprehensif, pendekatan pragmatis harus berkolaborasi dengan beberapa pendekatan, sebagai berikut.

- **Pendekatan Kemampuan Administrasi Pendapatan**

Terdapat kebutuhan untuk meningkatkan kemampuan administrasi penerimaan pemerintah Indonesia, yaitu transparansi wajib pajak dalam hal kewajiban dan kewajiban, efektivitas untuk mengukur penilaian pajak dan pendaftaran wajib pajak, dan efektivitas dalam mengumpulkan pembayaran pajak (Carnahan, 2015: 171-172).

Dalam hal transparansi wajib pajak tentang kewajiban dan kewajiban, pemerintah Indonesia perlu menilai dan meningkatkan kondisi kesadaran wajib pajak dalam hal kewajiban dan kewajiban, dengan menganalisis apakah kewajiban itu jelas dan komprehensif, apakah wajib pajak memiliki akses efektif ke informasi kewajiban pajak, dan apakah prosedur administrasi efektif (Carnahan, 2015: 171; OECD, 2010: 22).

Dalam hal efektivitas untuk mengukur taksiran pajak dan pendaftaran wajib pajak, pemerintah Indonesia perlu memperbaiki dan menilai apakah sistem Indonesia (keterkaitan

antar basis data serta basis data keuangan dan peraturan) registrasi memiliki kontrol yang efektif untuk memastikan registrasi komprehensif wajib pajak, apakah hukuman untuk wajib pajak yang tidak mematuhi kewajiban deklarasi dan pendaftaran diatur dan diadministrasikan secara efektif, dan apakah pemerintah menggunakan kriteria penilaian risiko yang jelas dalam hal penyelidikan penipuan dan audit (Carnahan, 2015: 171-172; Braithwaite, 2007: 3) .

Dalam hal efektivitas dalam memungut pembayaran pajak, pemerintah Indonesia perlu meningkatkan dan menilai rasio pemungutan pajak terhadap tunggakan pajak dan efektivitas transfer pendapatan pajak dari pegawai negeri sipil dari Direktorat Jenderal Cukai dan Bea Cukai ke Kementerian Keuangan Republik Indonesia (Carnahan, 2015: 172; OECD, 2010: 36-39).

Selain itu, untuk mencapai kinerja administrasi pendapatan yang maksimal, pemerintah Indonesia harus meningkatkan kinerja penyelesaian sengketa pajak, efisiensi administrasi pajak, pengisian pengembalian, akurasi pelaporan, akuntabilitas, dan transparansi, integritas basis wajib pajak, dukungan sukarela kepatuhan, dan penilaian risiko (IMF 2013; Eckardt & Schickinger, 2012: 10-11).

#### • **Pendekatan Teknis**

Untuk memajukan sektor informal, pemerintah Indonesia dapat memilih beberapa pilihan, yaitu pajak tidak langsung, ketergantungan pada pajak yang ada pada perusahaan sektor formal, dan pajak dugaan (Joshi et al., 2014: 8-9). Pertama, pemerintah Indonesia dapat menerapkan pajak tidak langsung sebagai opsi, yaitu pemerintah mengenakan pajak atas jasa dan barang yang dibeli dan dijual oleh perusahaan tembakau melalui pajak pertambahan nilai (PPN) (Joshi et al., 2014: 8; Keen & Lockwood, 2010: 138). Joshi et al. (2014: 9) berpendapat bahwa melalui PPN, pemerintah tidak memerlukan sistem untuk mendaftarkan perusahaan sebagai pembayar pajak. PPN tidak

memerlukan partisipasi aktif dari perusahaan tembakau (sektor informal), misalnya, mengajukan pengembalian pajak. Oleh karena itu, PPN tidak menimbulkan masalah biaya kepatuhan yang tinggi dan kapasitas sektor informal yang rendah (dalam hal pendapatan). Namun, sebagaimana Carnahan (2015: 175) menemukan bahwa dalam hal PPN, negara-negara berkembang menghadapi masalah, yaitu kapasitas administrasi yang lemah, termasuk Indonesia. Di Indonesia, ada banyak layanan dan tembakau terkait barang, yang tidak terdaftar dalam PPN (Hanusz, 2000: 27). Jadi, layanan ilegal dan tembakau yang terkait dengan barang dijual dan dibeli secara bebas tanpa PPN. Oleh karena itu, jika pemerintah Indonesia bersedia menerapkan PPN sebagai opsi untuk mengenakan pajak sektor informal, pemerintah Indonesia harus meningkatkan kinerja kapasitas administrasi PPN.

Kedua, Penegakan pajak formal sektor khususnya bagi perusahaan besar adalah kebijakan yang tepat bagi pemerintah Indonesia, namun ketika pajak bagi perusahaan menengah, kecil dan sangat kecil dinaikkan, maka akan mengakibatkan perusahaan tersebut tidak berkembang selanjutnya juga akan menambah pengeluaran pemerintah dalam hal biaya administratif dan rentan pula terhadap penyalahgunaannya. (Joshi et al., 2014: 8-9).

Ketiga, pemerintah Indonesia dapat menerapkan pajak dugaan (Joshi et al., 2014: 9). Pemungut pajak akan memungut pajak presumtif melalui indikator basis pajak yang disederhanakan, jadi membuat pencatatan dan estimasi kewajiban menjadi sederhana (Leoprick, 2009: 13). Pemerintah Indonesia dapat menggunakan beberapa desain pajak dugaan, yaitu dengan menyederhanakan basis pajak yang berlaku secara umum (menggunakan uang tunai daripada akuntansi akrual), menggunakan ukuran keuangan lainnya (basis pajak daripada laba bersih, seperti pajak atas aset kotor), dan menggunakan Indikator keuangan untuk kewajiban pajak (jumlah karyawan atau luas area) (Bird & Wallace, 2003: 3-4).

- **Pendekatan Insentif Perusahaan**

Untuk menciptakan insentif bagi perusahaan, pemerintah harus memahami bahwa dalam prinsip ekonomi, perusahaan selalu memikirkan pertimbangan biaya dan manfaat (Frank & Benarke, 2009: 6). Perusahaan akan beralih dari sektor informal ke sektor formal jika manfaatnya melebihi biaya (Frank & Benarke, 2009: 6). Biaya adalah pendaftaran (lisensi), kepatuhan pajak, kepatuhan tenaga kerja, lingkungan, dan undang-undang lainnya. Manfaatnya adalah kontrak pemerintah, akses ke investasi dan kredit, fasilitas dan layanan dari pemerintah Indonesia, penghindaran suap, dan pasar eksternal (McChulloch dkk. 2010: 11; Friedman dkk., 2000: 460; Ngoi 1997: 3). Oleh karena itu, untuk menciptakan insentif perusahaan, pemerintah Indonesia harus mengurangi semua biaya kepatuhan pajak dan pendaftaran dengan menyederhanakan peraturan yang ada.

Alasan lain untuk perusahaan yang tidak mau pindah dari sektor informal ke formal adalah masalah kapasitas (keterampilan terbatas), ketidakpastian umum, dan prevalensi transaksi tunai (Joshi et al., 2014: 12). Juga, lingkungan bisnis yang buruk ada, seperti kurangnya kepercayaan dari pemerintah, akses ke informasi, keamanan, keadilan, akuntansi, dan asuransi (McChulloch et al. 2010: 12; Friedman et al., 2000: 462). Oleh karena itu, pemerintah Indonesia harus meningkatkan dan memastikan bahwa pemerintah akan memastikan kondisi kerja yang aman (lebih banyak perhatian pada perempuan dan anak-anak), hak-hak properti, keadilan, dan peluang untuk pasar, kredit, dan investasi.

Untuk menciptakan insentif perusahaan, pemerintah Indonesia harus meningkatkan koordinasi antara pemerintah dan asosiasi perusahaan informal (Joshi et al., 2014: 12). Posisi tawar-menawar antara pemerintah Indonesia dan perusahaan informal perlu dibangun sedemikian rupa, sehingga perusahaan informal akan merasa memiliki daya saing yang baik.

- **Pendekatan Politik dan Administrasi**

Para aktor politik dan administrasi Indonesia harus memiliki kemauan untuk melakukan reformasi, karena menurut Heredia & Schneider (2003: 28) bahwa keberhasilan reformasi pajak berkorelasi positif dengan keinginan politik.

Dalam hal aktor-aktor politik, isu-isu untuk mengenakan pajak sektor informal tidak populer untuk politik, pendapatan rendah, dan tantangan tinggi bagi administrasi. Dengan demikian, pelaku politik cenderung meninggalkan sektor informal (Joshi et al. 2014: 13). Juga, ada perilaku negatif politisi, yaitu mereka akan memastikan bahwa sektor informal tidak akan dikenai pajak jika aktor di sektor informal bersedia memilih mereka dalam pemilihan (Tedler, 2002: 100). Oleh karena itu, reformasi politik dan reformasi mental pemimpin di Indonesia perlu dilakukan untuk mereformasi pajak bagi sektor informal.

Setelah mereformasi para politisi atau pemimpin, pemerintah Indonesia masih memiliki tantangan, yaitu administrasi atau pegawai negeri yang merupakan pemungut pajak. Administrasi dapat menghambat reformasi pajak dari para politisi (Joshi et al. 2014: 14). Beberapa hal yang menyebabkan gagalnya reformasi pajak (Joshi & Aye, 2008: 190) adalah bahwa, pertama, pendapatan dari pajak sektor informal rendah, sehingga pegawai negeri akan lebih mudah untuk fokus pada jumlah kecil dengan pembayar pajak yang besar daripada pada jumlah besar dengan pembayar pajak kecil. Kedua, pekerjaan untuk menegakkan sektor informal untuk membayar pajak adalah pekerjaan dengan imbalan rendah. Oleh karena itu, berdasarkan argumen ini, pemerintah Indonesia harus melakukan reformasi kelembagaan untuk memastikan penghargaan yang lebih baik untuk pengumpulan pajak sektor informal, yaitu melalui unit-unit yang berspesialisasi dalam wajib pajak besar, menengah, dan kecil (McCarten, 2005: 17). Juga, Pemerintah Indonesia harus melakukan pembayaran elektronik untuk sektor informal, sehingga sektor informal dapat membayar pajak melalui mobile

banking. Akhirnya, pemerintah Indonesia harus mendesentralisasikan urusan pengumpulan pajak informal kepada pemerintah daerah, karena pemerintah pusat akan menghadapi pekerjaan pengumpulan pajak informal sebagai pekerjaan yang tidak menarik sementara pemerintah daerah memiliki insentif yang lebih kuat untuk melakukan pengumpulan pajak (Joshi et al. 2014: 14).

## SIMPULAN

Secara keseluruhan, rokok ilegal ada di pasar Indonesia, yang menyebabkan hilangnya pendapatan pemerintah, yaitu 18,5 persen dan 12,1 persen sebagai bagian dari pendapatan pajak tembakau masing-masing pada tahun 2011 dan 2013. Kontributor rokok ilegal Indonesia adalah 90 persen dari industri dalam negeri dan 10 persen dari industri luar negeri. Karena itu, Indonesia harus mengenakan pajak pada perusahaan tembakau informal. Faktor-faktor yang mungkin menyebabkan rokok ilegal adalah struktur pajak Indonesia yang kompleks dan perilaku negatif perusahaan rokok. Dengan demikian, berdasarkan analisis biaya dan manfaat perpajakan sektor informal, beberapa pendekatan yang mungkin diterapkan oleh pemerintah Indonesia adalah pendekatan pragmatis, pendekatan kapabilitas administrasi pendapatan, pendekatan teknis, pendekatan insentif perusahaan, dan pendekatan politik dan insentif administrasi.

## DAFTAR PUSTAKA

Abimanyu, A 2008, Cigarette sector: new excise tax, good news for Gudang Garam, Danareksa Equity Research, Jakarta.

Ahsan, A, Wiyono, N, Setyonaluri, D, Prihastuti, D & YUdistira, SM 2007, Tobacco control, country study, Demographic Institute, Faculty of Economics, University of Indonesia, Jakarta.

Ahsan, A, Wiyono, NH, Setyonaluri, D, Denniston, R & So, AD 2014, 'Illicit cigarette consumption and government revenue loss in Indonesia', *Globalisation and Health*, vol. 10, no. 75: 1-8.

Barber, S & Ahsan, A 2009, 'Tobacco excise system in Indonesia: hindering effective tobacco control for health', *Journal of Public Health Policy*, vol. 30, no. 2: 208-225.

Bates, R & Lien, DH 1985, 'A note on taxation, development, and representative government', *Politics and Society*, vol. 14, no. 1: 53-70.

Bird, R & Vaillancourt, F 1998, 'Fiscal decentralisation in developing countries: an overview', in Bird, R & Vaillancourt, F (eds), *Fiscal Decentralisation in Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge.

Braithwaite, V 2007, 'Responsiveness regulation and taxation: special issue', *Law and Policy*, vol. 29, no. 1: 3-10.

Carnahan, M 2015, 'Taxation challenges in developing countries', *Asia & the Pacific Policy Studies*, vol. 2, no. 1: 169-182.

Eckardt, U & Schickinger, C 2012, *Taxation in PEFA Assessments, findings from 26 country reports*, Federal Ministry of Economic Cooperation and Development, Germany.

Frank, RH & Benarke, BS 2009, *Principles of microeconomics*, 4th edition, MCGraw-Hill, New York.

Friedman, E, Johnson, S, Kaufman, D & Zoido-Lobaton, P 2000, 'Dodging the grabbing hand: the determinants of unofficial activity in 69 countries', *Journal of Public Economics*, vol. 76, no. 1: 459-493.

General Directorate of Excise and Customs 2014-2016, *Illicit consumption of cigarettes and number of domestic industries which produce illicit cigarettes*, General Directorate of Excise and Customs, <https://fiskal.kemenkeu.go.id/ejournal/index.php/kek/article/view/200/118>

Hanusz, M 2000, *Kretek: the culture and heritage of Indonesia's clove cigarettes*, Equinox Pub, Jakarta.

- Heredia, B & Schneider, BR 2003, 'The political economy of administrative reform in developing countries: building state capacity', in Heredia, B & Schneider, BR (eds), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, University of Miami Press, Miami.
- IMF 2013, Tax administration diagnostic assessment tool (TADAT) program document, The IMF, Washington DC.
- Joossens, L, Merriman, D, Ross, H & Raw, M 2010, 'The impact of eliminating the global illicit cigarettes trade on health and revenue', *Addiction*, vol. 105, no. 9: 1640-1649.
- Joshi, A & Aye, J 2008, 'Associational taxation: a pathway into the informal sector?', in Brautigam, D, Fjeldstad, D & Moore, M (eds), *Taxation and State Building in Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Joshi, A, Prichard, W & Heady C 2014, 'Taxing the informal economy: the current state of knowledge and agendas for future research', *The Journal of Development Studies*, vol. 50, no. 10: 1325-1347.
- Keen, M & Lockwood, B 2010, 'The value added tax: its causes and consequences', *Journal of Development Economics*, vol. 92, no. 2: 138-151.
- Leoprick, J 2009, *Small business taxation: reform to encourage formality and firm growth*, Investment Climate in Practice, Business Taxation 1, World Bank, Washington DC.
- Levi, M 1998, *Of rule and revenue*, University of California Press, Berkeley.
- Marks, S 2003, *Cigarette excise taxation in Indonesia, an economic analysis*, Partnership for Economic Growth, Indonesia Ministry of Planning and USAID, Jakarta and Washington DC.
- McCarten, W 2005, *The role of organisational design in the revenue strategies of developing countries*, Draft Paper, World Bank, Washington DC.
- McCulloch, N, Schulze, G & Voss, J 2010, *What determines firms' decisions to formalize? Discussion Paper Series 13*, University of Friburg, Department of International Economic Policy.
- McKenzie, D & Sakho, Y 2010, 'Does it pay firms to register for taxes? The impact of formality on firm profitability', *Journal of Development Economics*, vol. 91, no. 1: 15-24.
- Ngoi GK 1997, *Survey of informal sector in Tanzania: methods, results, and problems of data collection*, The Informal Sector and Economic Policy in sub-Saharan Africa, Bamako.
- OECD 2010, *Citizen-state relations: improving governance through tax reform*, OECD, Paris.
- Pimhidzai, O & Fox, L 2012, *Taking from the poor or local economic development: the dilemma of taxation of small informal enterprises in Uganda*, CSAE Working Paper, World Bank, Washington DC.
- Prichard, W 2009, *The politics of taxation and implications for accountability in Ghana 1981-2008*, IDS Working Paper 330, Institute of Development Studies, Brighton.
- Rand, J & Torm, N 2012, 'The benefits of formalisation: evidence from Vietnamese manufacturing SMEs', *World Development*, vol. 40, no. 1: 983-998.
- Tedler, J 2002, 'Small firms, the informal sector and the devil's deal', *IDS Bulletin*, vol. 33, no. 1: 98-104.
- Terkper, SE 2003, 'Managing small and medium-size taxpayers in developing economies', *Tax Notes International*, vol. 13, no. 1, 211-234.
- United Nations (UN) 2018, *Financing for development: progress and prospects 2018*, Report of the Inter-Agency Task

- Force on Financing for Development, New York.
- United Nations Commodity Trade Statistics (Comtrade), 2012, Indonesia trade discrepancy and comparison between Indonesia and other countries, United Nations Commodity Trade Statistics, <https://comtrade.un.org/>
- Website**
- <https://jdih.kemenkeu.go.id/fulltext/2007/134~PMK.04~2007Per.htm>
- <https://jdih.kemenkeu.go.id/fullText/2008/43~PMK.03~2008Per.HTM>
- <https://jdih.kemenkeu.go.id/fullText/2017/146~PMK.010~2017Per.pdf>
- <https://jdih.kemenkeu.go.id/fulltext/2015/198~PMK.010~2015Per.pdf>
- <https://jdih.kemenkeu.go.id/fulltext/2009/203~PMK.07~2009Per.HTM>
- [http://www.beacukaimalang.com/uploadbank/dok/prdhkm28-8-2013PMK\\_115\\_PMK.07\\_2013.pdf](http://www.beacukaimalang.com/uploadbank/dok/prdhkm28-8-2013PMK_115_PMK.07_2013.pdf)
- <https://pih.kemlu.go.id/files/UU0232014.pdf>
- <https://jdih.kemenkeu.go.id/fullText/2007/39TAHUN2007UU.htm>
- <https://www.bps.go.id/statictable/2009/02/24/1286/realisasi-penerimaan-negara-milyar-rupiah-2007-2019.html>
- [www.kemenperin.go.id/jawaban\\_attachment.php?id=438&id\\_t=3154](http://www.kemenperin.go.id/jawaban_attachment.php?id=438&id_t=3154)