



**IMPLIKASI UNDANG-UNDANG CUKAI TERHADAP KETAATAN  
PENGUSAHA PABRIK ROKOK DALAM MEMBAYAR CUKAI  
(STUDI DI KANTOR PENGAWASAN DAN PELAYANAN  
BEA DAN CUKAI TIPE A2 KUDUS)**

**TESIS**

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan  
Program Magister Ilmu Hukum**

**Oleh :**

**Yohanes R. Sri Agoeng Hardjito, S.H.  
NIM : B4A 003 037**

**Pembimbing:**

- 1. Prof. Dr. H. Miyasto, S.U.**
- 2. Noor Rahardjo, S.H, M.Hum**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2008**

**IMPLIKASI UNDANG-UNDANG CUKAI TERHADAP  
KETAATAN PENGUSAHA PABRIK ROKOK  
DALAM MEMBAYAR CUKAI  
(STUDI DI KANTOR PENGAWASAN DAN PELAYANAN  
BEA DAN CUKAI TIPE A2 KUDUS)**

**Disusun Oleh :**

**Yohanes R. Sri Agoeng Hardjito, S.H.  
NIM : B4A 003 037**

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan  
Program Magister Ilmu Hukum

Pembimbing I

Prof. Dr. Miyasto, S.U.  
NIP. 130 516 585

Pembimbing II

Noor Rahardjo, S.H, M.Hum  
NIP. 130 675 153

**IMPLIKASI UNDANG-UNDANG CUKAI TERHADAP  
KETAATAN PENGUSAHA PABRIK ROKOK  
DALAM MEMBAYAR CUKAI  
(STUDI DI KANTOR PENGAWASAN DAN PELAYANAN  
BEA DAN CUKAI TIPE A2 KUDUS)**

**TESIS**

**Disusun Oleh :**

**Yohanes R. Sri Agoeng Hardjito, S.H.  
NIM : B4A 003 037**

**Dipertahankan di depan Dewan Penguji  
Pada tanggal 08 Juli 2008**

Tesis ini telah diterima  
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar  
Magister Ilmu Hukum

Mengetahui

Pembimbing I

Pembimbing II

Prof. Dr. Miyasto, S.U.

NIP. 130 516 585

Noor Rahardjo, S.H., M.Hum

NIP. 130 675 153

Ketua Program  
Magister Ilmu Hukum

Prof. Dr. Paulus Hadisuprpto, S.H., M.H.

NIP. 130 531 702

## **PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH**

Dengan ini saya, Yohanes R. Sri Agoeng Hardjito, S.H., menyatakan bahwa Karya Ilmiah/Tesis ini adalah asli hasil karya saya sendiri dan Karya Ilmiah ini belum pernah diajukan sebagai pemenuhan persyaratan untuk memperoleh gelar kesarjanaan Strata Satu (S1) maupun Magister (S2) dari Universitas Diponegoro maupun Perguruan Tinggi lain.

Semua informasi yang dimuat dalam Karya Ilmiah ini yang berasal dari penulis lain baik yang dipublikasikan atau tidak, telah diberikan penghargaan dengan mengutip nama sumber penulis secara benar dan semua isi dari Karya Ilmiah/Tesis ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab saya sebagai penulis.

Semarang, Juli 2008

Penulis

Yohanes R. Sri Agoeng Hardjito, S.H.  
NIM B4A 003 037

## **KATA PENGANTAR**

Diawali ungkapan rasa syukur ke hadirat Allah, akhirnya tesis dengan judul Implikasi Undang-Undang Cukai terhadap Ketaatan Pengusaha Pabrik Rokok Dalam Membayar Cukai (Studi di Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A2 Kudus) sebagai syarat untuk menyelesaikan studi di Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, dapat diselesaikan.

Sebagai salah satu bentuk karya ilmiah, tugas akhir ini dapat terlaksana dengan baik melalui bimbingan, arahan serta curahan perhatian yang intensif dari Prof. Dr. H. Miyasto, SU di sela-sela kesibukannya yang teramat padat, namun masih tetap bersedia memikul tanggungjawab akademis selaku pembimbing. Tiada kata yang mampu melukiskan betapa hati ini sangat berterima kasih kepada beliau, hanya Tuhanlah Yang Maha Mengetahui segala apa yang telah beliau berikan kepada para anak didiknya. Penulis sangat yakin bahwa mata Tuhan tidak akan lepas dari segala apa yang beliau telah baktikan selama ini.

Penulis sangat menyadari betul bahwa tesis ini tidak akan dapat diselesaikan dengan hanya mengandalkan diri sendiri. Oleh karena itu perkenankanlah saya pada kesempatan yang berbahagia ini untuk dapat menyampaikan penghormatan dan apresiasi yang tulus murni kepada :

1. Ketua Program Studi Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Prof. Dr. Paulus Hadisuprpto, S.H. M.H. yang telah memberikan kesempatan dan arahan.
2. Prof. Dr. H. Miyasto, S.U. atas nasehat, bimbingan dan arahan ketika dilakukan konsultasi dalam pembuatan tesis ini.
3. Noor Rahardjo, S.H, M..Hum. yang juga memberikan nasehat dan arahan selama pembuatan tesis ini.
4. Para Guru Besar dan para dosen pada Universitas Diponegoro khususnya yang memberikan perkuliahan kepada penulis. Terima kasih atas bantuan dan kerja sama yang baik selama penulis belajar di Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.

5. Ibu Ani Purwanti, SH., MHum selaku Sekretaris Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro atas bantuan dan dorongan semangat selama penulisan tesis ini.
6. Atasan langsung penulis yang telah memberikan kesempatan dan waktu untuk meneruskan pendidikan.
7. Kepala Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A2 Kudus Bapak B. Wijayanta BM beserta jajaran staf inti yaitu Kepala Seksi Perbendaharaan Bapak Widi Kurnianto, Korlak Patroli Bapak Manif Istopo dan seluruh pegawai yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu, atas bantuan dan bimbingannya sehingga terselesainya tesis ini.
8. Rekan-rekan seangkatan penulis di Kelas HET Sore pada Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.
9. Para staf administrasi Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro termasuk staf Perpustakaan S1 dan S2 yang cukup memberikan bantuan baik selama penulis mengikuti perkuliahan maupun dalam segala urusan administrasi tesis ini.
10. Semua pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu karena keterbatasan penulis.

Teristimewa penulis haturkan kepada :

1. Ibunda nun jauh di Kediri – Jawa Timur, Fransisca Sri Lumintu atas segala doa dan pengorbanan materiil dan spirituul yang telah dilakukan mulai penulis kecil hingga dewasa kini serta dorongan spirituul selama penulis menyelesaikan studi ini.
2. Istriku, Katarina Kristanty Wulandary dan anak-anakku, Kristabel Ave Fikarisma dan Primus Arvel Priandika atas dukungan sebagai nafas semangat bagi penulis selama studi dan penyelesaian tesis ini.
3. Ibu Sumiyati selaku mertua atas dukungan dan bantuan serta pengertiannya yang tiada dapat penulis bisa balas sampai kapan pun.
4. Adik-adikku yang ada di Pandaan dan Kediri serta adik-adik iparku.

Penulis menyadari bahwa penyusunan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, segala kritik dan saran yang konstruktif sangat diharapkan demi pengembangan dan aplikasi dari ilmu hukum di dalam masyarakat sebagai konsekuensi moral dan akademis dari penulis, sehingga akan memberi manfaat baik kepada penulis pribadi secara khusus maupun kepada masyarakat pada umumnya.

Terima kasih.

Semarang, Juni 2008

Penulis

## ABSTRAK

Cukai adalah pungutan negara yang fungsi utamanya membatasi peredaran barang kena cukai. Sebagai konsekuensi dari fungsi tersebut, cukai memberikan kontribusi penerimaan negara yang cukup berarti. Sebagai pungutan Negara, cukai diatur dalam Undang-Undang Cukai yaitu Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007. KPPBC Kudus merupakan salah satu kantor yang menyumbang penerimaan cukai terbanyak, di samping jumlah industri rokoknya menempati jumlah tertinggi dibandingkan KPPBC lainnya. Peredaran rokok illegal di wilayah pengawasan KPPBC Kudus juga mengalami peningkatan sehingga dikhawatirkan berpengaruh terhadap penerimaan Negara di sektor cukai..

Penelitian ini bertujuan menjawab permasalahan-permasalahan sebagai berikut: (i) bagaimana fungsi utama Undang-Undang Cukai dalam membatasi peredaran rokok tanpa harus meniadakan fungsi budgeter? (ii) Pengusaha rokok seperti apa yang tidak taat dalam membayar cukai? (iii) Bagaimana penegakan hukum jajaran DJBC dalam mengantisipasi peredaran rokok illegal? (iv) Apakah ketentuan pidana yang terdapat dalam Undang-Undang Cukai mampu menjawab permasalahan peredaran rokok illegal? dan (v) Bagaimana implikasi Undang-Undang Cukai terhadap ketaatan pengusaha rokok dalam membayar cukai?

Metode pendekatan yang digunakan pada penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif, yang ditunjang dengan pendekatan yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis normatif merupakan pendekatan utama dalam penelitian ini, karena titik tolaknya adalah mengungkapkan kaedah-kaedah normatif, menelaah materi muatan, landasan filosofis dan ratio legis dari Undang-Undang Cukai. Pendekatan yuridis sosiologis digunakan untuk menggali asas-asas, latar belakang pemikiran dan nilai-nilai yang mendasari adanya pungutan cukai serta peran masyarakat terutama kelompok pengusaha pabrik rokok dalam membayar cukai

Dalam membatasi peredaran rokok, instrument yang digunakan oleh Undang-Undang Cukai adalah Tarif Cukai dan Harga Jual Eceran. Dengan Tarif dan Harga Jual Eceran yang relatif tinggi dapat mengurangi peredaran rokok di samping juga dapat meningkatkan penerimaan Negara. Pengusaha rokok yang tidak taat dalam membayar cukai adalah pengusaha golongan kecil sekali karena tidak dapat bersaing dengan tarif cukai dan harga jual eceran yang terlalu tinggi. Diperlukan treatment khusus terhadap kelompok pengusaha kecil berupa pencabutan izin bahkan pengenaan pidana sehingga tidak mengganggu kestabilan kelompok pengusaha rokok lainnya. Ketentuan pidana yang terdapat dalam Undang-Undang Cukai masih kurang tepat dan kurang lengkap sehingga tidak efektif dan efisien dalam pencegahan peredaran rokok ilegal.

Hasil penelitian diharapkan dapat bermanfaat bagi pengambil kebijakan di bidang cukai sehingga ke depan dapat merumuskan suatu kebijakan yang efektif sesuai dengan filosofi pengenaan cukai, disamping dapat menambah wawasan akademis terutama di bidang pungutan cukai.

Kata kunci : Undang-Undang Cukai - Rokok Ilegal– Pengusaha Tidak Membayar Cukai



## ABSTRACT

Excise is a government revenue which its main function limiting the circulation of excise goods. Consequently of its function, excise give a significant contribution to the government income. As the government revenue, excise regulated by the Act No. 11 year 1997 about excise as altered with Act No. 39 year 2007. Service and Supervising Customs and Excise Office (KPPBC) of Kudus is one which contribute the highest income rather than similar other office, besides Kudus has the largest amount of cigarette industry. The circulation of illegal cigarette in the region under control of KPPBC has increased so that concerned about to have an effect on government income in excise sector.

The aim of this research is answering the problems as follows: (i) How is the main function of Excise Act in limiting cigarette circulation without vanishing budgetary function? (ii) What kind of cigarette entrepreneurs disobey in paying excise? (iii) How is law enforcement in Directorate General of Customs and Excise in anticipating the circulating of illegal cigarette? (iv) Does the rule of crime in Excise Act can solve the problems of illegal cigarette circulation? (v) How is the implication of Excise Act to the obedient of cigarette entrepreneur in paying excise?

This research used juridical normative approach supported juridical sociologis approach. Juridical normative approach is the main approach used in this research, because its starting point is to reveal normative principles in analyzing payload items, philosophical base and logical ratio of Excise Act. The juridical sociologis approach foundation the existence of excise revenue also the role of society especially cigarette entrepreneur in paying excise.

In limiting the circulation of cigarette, the instrument used by Excise Act is excise tariff and retail price. By the high of tariff and retail price might eliminate the circulation of cigarette, also increase the state income. The disobedient entrepreneurs in paying the excise are very small scale group who could not complete due to the excise tariff and high retail price. It is required a special treatment to the small scale entrepreneur in the form of license revocation even the imposing of crime in order not to bother the stability of other cigarette entrepreneurs. The rule of crime on Excise Act remain preciseless and completeless so the prevention of illegal cigarette circulation ineffective and inefficient.

The result of this research is expected to be useful for the policy maker in the duty field, so they can formulate the effective policy according to the philosophy of imposition of excise in the future, also adds the academic knowledge especially in excise field.

Key Words : Excise Act – Illegal Cigarette – Entrepreneur who disobey paying excise

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH .....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
ABSTRAK.....	viii
ABSTRACT.....	ix
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Perumusan Masalah .....	24
1.3 Tujuan Dan Manfaat Penelitian .....	25
1.3.1 Tujuan Penelitian .....	25
1.3.2 Manfaat Penelitian .....	26
1.4 Kerangka Pemikiran.....	27
1.5 Metode Penelitian .....	29
1.5.1 Objek Penelitian.....	29
1.5.2 Lokasi Penelitian.....	29
1.5.3 Metode Pendekatan .....	30
1.5.4 Jenis Data .....	32
1.5.5 Metode Pengumpulan Data.....	32
1.5.6 Responden.....	33

1.5.7 Metode Analisis Data.....	34
1.6 Sistematika Penulisan .....	34
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>36</b>
2.1 Dasar Hukum Pungutan Cukai.....	36
2.2 Sejarah Perundang-undangan Cukai di Indonesia.....	37
2.2.1 Pada Masa Penjajahan.....	37
2.2.2 Masa Setelah Proklamasi Kemerdekaan RI .....	39
2.2.3 Pembentukan Undang-Undang Cukai Nasional.....	40
2.2.4 Perubahan Undang-Undang Cukai.....	46
2.3 Pengertian Dasar dalam Undang-Undang Cukai .....	53
2.3.1 Pengertian Cukai .....	53
2.3.2 Pengusaha Pabrik Rokok .....	59
2.3.3 Ijin Pendirian Pabrik Rokok.....	63
2.3.4 Kewajiban Pengusaha Pabrik Rokok .....	66
2.4 Sanksi dalam Undang-Undang Cukai .....	67
2.4.1 Sanksi Administrasi .....	68
2.4.2 Sanksi Pidana .....	70
2.5 Wewenang Pejabat Bea dan Cukai .....	72
2.5.1 Wewenang Umum.....	73
2.5.2 Wewenang Penyidikan.....	74
2.5.3 Wewenang Penyitaan.....	75
2.6 Sistem Pengawasan dalam Undang-Undang Cukai .....	76
2.7 Dana Bagi Hasil Cukai Tembakau dalam Undang-Undang Cukai	80
<b>BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>84</b>
3.1 Analisis Fungsi Utama UUC tanpa Meniadakan Fungsi Budgeter	84

3.1.1 Fungsi Anggaran Undang-Undang Cukai .....	84
3.1.2 Fungsi Mengatur Undang-Undang Cukai .....	90
3.2 Pengusaha Rokok di KPPBC Kudus .....	99
3.2.1 Gambaran Umum Pengusaha Rokok di KPPBC Kudus .....	99
3.2.2 Pengusaha Pabrik yang Melakukan Penyelewengan Cukai .....	105
3.3 Penegakan Undang-Undang Cukai oleh DJBC.....	112
3.4 Ketentuan Pidana yang diatur dalam Undang-Undang Cukai .....	121
3.4.1 Pasal 50 .....	122
3.4.2 Pasal 54 .....	124
3.4.3 Pasal 55 .....	128
3.4.4 Pasal 56 .....	131
3.4.5 Pasal 58 .....	132
3.5 Implikasi UU Cukai terhadap Ketaatan Pengusaha Pabrik Rokok dalam Membayar Cukai .....	136
BAB IV PENUTUP .....	141
4.1 Kesimpulan .....	141
4.2 Saran.....	147
DAFTAR PUSTAKA .....	151

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Perbandingan Penerimaan Cukai Hasil Tembakau dengan Cukai lainnya.....	14
Tabel 1.2 Perbandingan Penerimaan Cukai Rokok Kretek Terhadap Hasil Tembakau lainnya.....	21
Tabel 1.3 Perkembangan jumlah NPPBKC HT (Hasil Tembakau) Tujuh KPPBC yang memiliki jumlah NPPBKC HT terbanyak. ....	23
Tabel 2.1 Pengelompokan Pengusaha Pabrik (1996-2004).....	61
Tabel 2.2 Penggolongan Pengusaha Pabrik (2005-sekarang).....	62
Tabel 3.1 Perkembangan Target dan Realisasi Penerimaan Cukai Nasional.....	86
Tabel 3.2 Tarif Cukai dan Batasan Harga Jual Eceran Sigaret Dalam Negeri.....	96
Tabel 3.3 Perkembangan Jumlah Pengusaha Pabrik Rokok berdasarkan Penggolongannya pada KPPBC Kudus .....	101
Tabel 3.4 Perkembangan Target dan Realisasi Penerimaan Cukai KPPBC Kudus..	103
Tabel 3.5 Kontribusi Penerimaan Cukai Pengusaha Kecil Sekali (Gol. IIB).....	105

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Pasal 1 ayat (3) Bab I, Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar 1945, menegaskan bahwa 'Negara Indonesia adalah Negara Hukum'. Artinya bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*), dan pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), bukan absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas). Uraian yang terdapat pada penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, mengandung makna bahwa di dalam Negara Republik Indonesia penyelenggaraan negara tidak boleh dilakukan berdasarkan atas kekuasaan semata. Penyebutan negara Indonesia berdasar atas hukum, mengandung pengertian di antaranya hukum harus dapat menampilkan wibawanya, pertama sebagai sarana untuk mendatangkan ketertiban dan kesejahteraan dalam rangka membangun manusia Indonesia seutuhnya dengan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara kemajuan lahiriah dan kepuasan batiniah, dan kedua sebagai sarana untuk membangun masyarakat Indonesia seluruhnya yang berkeadilan.

Pembangunan hukum dan perundang-undangan telah menciptakan sistem hukum dan produk hukum yang mengayomi dan memberikan landasan hukum bagi kegiatan masyarakat dan pembangunan. Kesadaran hukum yang makin meningkat dan makin lajunya pembangunan menuntut terbentuknya sistem hukum nasional dan produk hukum yang mendukung dan bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pembangunan hukum selanjutnya masih perlu memperhatikan peningkatan kesadaran hukum, peningkatan pelaksanaan penegakan hukum secara konsisten dan konsekuen, peningkatan aparat hukum yang berkualitas dan bertanggung jawab, serta penyediaan sarana dan prasarana pendukung yang memadai.

Hukum sebagai salah satu aspek kehidupan manusia tumbuh dan berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat. Laju perkembangan masyarakat yang ditunjang oleh ilmu pengetahuan dan teknologi modern akan selalu menuntut diadakannya usaha-usaha pembaruan hukum, agar ketentuan hukum yang berlaku senantiasa dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dan dalam hal penegakan hukum senantiasa konsisten dan konsekuen.

Hukum dan perundang-undangan dibuat untuk dilaksanakan, dengan demikian jika hukum dan perundang-undangan tidak dapat lagi dilaksanakan atau tidak pernah dilaksanakan maka hukum tidak dapat lagi dikatakan sebagai hukum. Hukum dapat disebut konsisten dengan pengertian bahwa hukum sebagai sesuatu yang harus dilaksanakan. Hukum dalam bentuk kaidah-kaidah atau peraturan-peraturan hukum terkandung tindakan-tindakan yang harus dilaksanakan, yang berupa penegakan hukum. Penegak-penegak hukum itu sendiri diperankan oleh manusia-manusia.

Penegakan hukum selalu akan melibatkan manusia di dalamnya dan dengan demikian akan melibatkan tingkah laku manusia juga. Hukum tidak dapat tegak dengan sendirinya, artinya ia tidak mampu untuk mewujudkan sendiri janji-janji serta kehendak-kehendak yang tercantum dalam (peraturan-peraturan) hukum itu. Janji dan kehendak seperti itu, misalnya adalah, untuk memberikan hak kepada seseorang, untuk memberikan perlindungan kepada seseorang, untuk mengenakan pidana terhadap seseorang yang memenuhi persyaratan tertentu dan sebagainya.<sup>1</sup>

Penerapan hukum dan penegakan hukum dilaksanakan secara tegas dan lugas tetapi manusiawi berdasarkan asas keadilan dan kebenaran dalam rangka mewujudkan ketertiban dan kepastian hukum, meningkatkan tertib sosial dan disiplin nasional, mendukung pembangunan serta memantapkan stabilitas nasional yang mantap dan dinamis. Suryono Sukanto mengemukakan ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi upaya penegakan hukum, antara lain disebutkan bahwa masalah pokok dari penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi dari faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor tersebut adalah: (i) faktor hukumnya sendiri, (ii) faktor penegakan hukum, (iii) faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum, (iv) faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan, dan (v) faktor kebudayaan. Kelima faktor tersebut di atas saling berkaitan erat karena merupakan esensi dari penegakan hukum serta merupakan tolok ukur dari efektivitas penegakan hukum. Hukum sebagai suatu sistem memiliki norma dasar yang dipakai sebagai dasar dan mempunyai fungsi sebagai pengikat maupun sebagai penegak hukum yang selanjutnya disebut "*Grundnorm*" atau "*Basic Norm*".

Masalah pembaruan hukum (*law reform*) merupakan salah satu di antara banyak permasalahan hukum, terutama dihadapi oleh negara-negara yang sedang membangun termasuk Indonesia. Untuk itu pembangunan materi hukum di Indonesia diarahkan pada terwujudnya sistem hukum nasional yang

---

<sup>1</sup> Rahardjo, Satjipto.1983. *Masalah Penegakan Hukum*. Bandung. Sinar Baru. hal 11.

mengabdikan kepada kepentingan nasional. Penyusunan materi hukum secara menyeluruh harus bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya penyusunan produk hukum-hukum baru yang sangat dibutuhkan untuk mendukung tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional. Oleh karena itu perlu penyusunan program *legislasi* nasional terpadu sesuai dengan prioritas, termasuk upaya penggantian peraturan perundang-undangan warisan kolonial dengan peraturan perundang-undangan yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Sunaryati Hartono mengemukakan (2002:54), bahwa untuk dapat membentuk hukum nasional, kita memerlukan sarjana-sarjana hukum Indonesia yang berpijak di bumi tanah airnya sendiri, dan bukan sarjana hukum yang hanya terpesona pada apa yang dilakukan orang lain di luar negeri dalam masyarakat yang jauh berbeda dari masyarakat Indonesia sendiri.

Pabrik rokok kretek pertama didirikan dalam bentuk *home industry*. Proses kelahiran industri sigaret yang disebut dengan nama rokok itu tidak bisa dipisahkan dari kisah sejarah Haji Jamahri, seorang penduduk asli Kota Kudus, di pantai utara Jawa. Diceritakan bahwa Haji Jamahri menderita sakit di bagian dadanya yang telah lama diidapnya. Untuk mengobati penyakit ini, ia mencoba menggosok bagian dada dan pinggangnya dengan minyak cengkeh. Meskipun belum sepenuhnya sembuh, ia merasa lebih baik kondisinya. Kemudian ia mencoba mengunyah cengkeh dan ternyata hasilnya jauh lebih baik dari sebelumnya. Terlintas di benaknya untuk memakai cengkeh sebagai obat dengan cara cengkeh dirajang sampai halus kemudian dicampurkan pada tembakau yang digunakan untuk merokok. Hasilnya di luar dugaan, ternyata penyakit dadanya berangsur-angsur sembuh. Cara pengobatan ini dengan cepat terkenal, sehingga banyak berdatanglah para tetangga dan kerabatnya untuk meminta rokok mujarab itu kepadanya. Haji Jamahri akhirnya memproduksi temuannya dalam bentuk industri rumah tangga dan lambat laun terus berkembang menjadi sebuah perusahaan kecil. Pada awalnya rokok formula Haji Jamahri disebut sebagai rokok cengkeh karena adanya unsur campuran ramuan cengkeh didalamnya. Namun demikian, ketika rokok dihisap atau dibakar ternyata sering terdengar suara



“kretek-kretek” yang ditimbulkan karena terbakarnya unsur cengkeh yang terkandung dalam rokok, berbeda dengan rokok lain yang tidak mengandung cengkeh, yang apabila dirokok sama sekali tidak menimbulkan suara. Akhirnya rokok cengkeh kemudian disebut dan dikenal secara luas dengan rokok kretek. Haji Jamahri sendiri meninggal dunia pada tahun 1890. Meninggalnya Haji Jamahri ini menjadi patokan untuk memperkirakan tumbuhnya sejumlah industri rokok di kota Kudus, yaitu sekitar tahun 1870 sampai tahun 1880.<sup>2</sup>

Industri rokok yang semula bersifat *home industry* tersebut lambat laun berkembang menjadi besar bahkan sempat melahirkan para raja rokok pada masanya, seperti misalnya M. Sirin (pemilik pabrik rokok cap “Garbis”), H.M. Muslich (pemilik pabrik rokok cap “Goenoeng”), dan H.Md. Noochamid (pemilik pabrik rokok cap “Sabuk Daun”). Namun yang paling legendaris adalah Mas Nitisemito pengusaha terkemuka di tahun 1909 yang memiliki pabrik rokok cap “Bal Tiga” yang mempekerjakan sampai 10.000 pekerja. Rokok kretek sebagai salah satu produk industri yang khas, baru berkembang pada tahun 1930, yaitu di kota Kudus, Semarang dan Surakarta yang pada zaman Kolonial Belanda biasa disebut “*strootjes*”, sedangkan perusahaan yang membuatnya disebut “*strootjes fabriek*”.<sup>3</sup>

Pesatnya kemajuan pabrik milik Nitisemito merangsang munculnya ratusan industri rokok kretek baru sehingga lahir perusahaan-perusahaan rokok yang besar. Tidak hanya tumbuh di kota Kudus, tetapi juga kemudian di kota lain seperti British American Tobacco di Semarang dan Cirebon, H.M. Sampoerna di Surabaya, Faroka di Malang, Gudang Garam di Kediri, Cerutu Tarumartani di Yogyakarta, dan Klembak Menyan EnG Siong di Gombong. Oleh sebab itu, meskipun sekarang

---

<sup>2</sup> Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. 1995. *Pertumbuhan dan Perkembangan Bea dan Cukai*. Jakarta. Bina Ceria

<sup>3</sup> Sitepoe, Mangku. 2000. *Kekhususan Rokok Indonesia*. Jakarta. Grasindo

perusahaan milik Nitisemito sudah tidak ada karena bangkrut pada tahun 1955, keuletan dan jiwa wirausahanya masih terpancar hingga kini. Pada tahun 2005, jumlah industri rokok di kabupaten Kudus yang berusia lebih dari 460 tahun itu tidak kurang dari 650 perusahaan dan menyerap tenaga kerja hingga 100.000 orang.

Dari ratusan industri rokok di daerah Kudus, PT Djarum merupakan salah satu perusahaan rokok kretek yang mampu memberikan cukai terbesar bagi negara yakni senilai Rp 17,4 miliar per hari, dengan total produksi 126 juta batang perhari.<sup>4</sup> Tingginya produksi rokok menyebabkan kontribusi subsektor makanan, minuman, dan tembakau bagi Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kudus rata-rata menguasai sebesar 55,76 persen atau sekitar Rp 7,6 triliun per tahun. Oleh sebab itu, wajar jika Kudus dikenal sebagai "Kota Kretek" yang memberi kontribusi pajak berupa cukai rokok hingga triliunan rupiah bagi pemerintah pusat.

Penyerapan tenaga kerja oleh industri rokok juga berkembang fantastik dari tahun ke tahun. Jika pada 2004 jumlah tenaga kerja pabrik rokok anggota Gabungan Perserikatan Pabrik Rokok Indonesia (Gappri) mencapai 900.000 orang, kini lebih dari 1,2 juta orang, belum ditambah pabrikan anggota Forum Perusahaan Pabrik Rokok Kudus yang mencapai 400 buah. Kalau jumlah tersebut ditambah lagi dengan tenaga kerja pengecer rokok, petani tembakau dan percetakan, jumlah tenaga kerja yang terkait industri rokok diperkirakan bisa mencapai lebih dari 6,4 juta orang. Industri rokok juga mampu menyerap tenaga kerja dalam jumlah besar bagi penduduk di sekitar pabrik. Mereka umumnya bekerja di pabrik rokok secara turun-temurun. Industri rokok di Kudus ini mampu menyerap 120.000 orang. Bandingkan dengan jumlah penduduk Kudus yang hanya sekitar 660.000 orang.

---

4. Bakir, M. Selasa, 20 Desember 2005. *Tetap Bertahan dengan Agro*. [www.kompas.com](http://www.kompas.com)

Pada saat kemerdekaan negara Republik Indonesia diproklamkan tanggal 17 Agustus 1945, negara Republik Indonesia belum membuat atau memiliki peraturan perundang-undangan cukai produk nasional, sehingga berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945, peraturan perundang-undangan cukai yang berlaku adalah perundang-undangan cukai produk kolonial Belanda, yaitu Ordonansi Cukai Minyak Tanah (Ordonnantie Van 27 Desember 1886, Stbl. 1886 No. 249), Ordonansi Cukai Alkohol Sulingan (Ordonnantie Van 27 Pebruari 1898, Stbl. 1898 No. 90 en 92), Ordonansi Cukai Bir (Bieraccijns Ordonnantie, Stbl. 1931 No. 488 en 489), Ordonansi Cukai Tembakau (Tabaksaccijns Ordonnantie, Stbl. 1932 No. 517), dan Ordonansi Cukai Gula (Suikeraccijns Ordonnantie, Stbl. 1933 No. 351). Dalam mewujudkan peraturan perundang-undangan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta dalam rangka mendukung kesinambungan pembangunan nasional, diperlukan suatu undang-undang tentang cukai produk bangsa sendiri yang mampu menjawab tuntutan pembangunan, dengan menempatkan kewajiban kenegaraan dan peran serta masyarakat dalam pembiayaan pembangunan. Sejalan dengan keinginan memiliki peraturan perundang-undangan cukai produk bangsa sendiri, maka setelah 50 tahun Indonesia merdeka, berhasil dirumuskanlah undang-undang tentang cukai produk bangsa Indonesia. Produk perundang-undangan tersebut adalah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai, yang dicatat pada Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3613, dan disahkan di Jakarta pada tanggal 30 Desember 1995 serta mulai berlaku efektif pada tanggal 1 April 1996.

Dengan mengacu pada politik hukum nasional, penyatuan materi (sebelumnya berlaku lima Ordonansi) yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai, merupakan upaya penyederhanaan hukum di bidang cukai yang diharapkan dalam pelaksanaannya dapat diterapkan secara praktis, efektif, dan efisien. Dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai, diatur hal-hal baru yang tidak terdapat dalam kelima ordonansi cukai yang sebelumnya berlaku, antara lain ketentuan tentang, sanksi administrasi, lembaga banding, audit dibidang cukai, dan penyidikan. Hal-hal baru tersebut dimaksudkan untuk lebih menjamin perlindungan kepentingan masyarakat dan menciptakan iklim usaha yang dapat lebih mendukung laju pembangunan nasional. Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai juga mengatur, antara lain:

- a. kemungkinan untuk memperluas objek cukai berdasarkan perkembangan keadaan;
- b. pengawasan fisik dan administratif terhadap barang kena cukai tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang berdampak negatif bagi kesehatan dan ketertiban umum;

- c. saat pengenaan cukai dan pelunasan cukai atas barang kena cukai yang dibuat di Indonesia dan yang diimpor;
- d. pelunasan cukai dengan cara pembayaran atau pelekatan pita cukai.<sup>5</sup>

Dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai, disadari masih terdapat hal-hal yang belum tertampung untuk mengoptimalkan upaya pengawasan dan pengendalian serta memberdayakan peranan cukai sebagai salah satu sumber penerimaan negara sehingga menuntut perlunya penyempurnaan sejalan dengan perkembangan sosial ekonomi dan kebijakan pemerintah.<sup>6</sup> Oleh karena itu, pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat berinisiatif menyempurnakan ketentuan tentang cukai, dengan melakukan amandemen terhadap Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai. Hasil amandemen tersebut dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 39 tahun 2007 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai, yang dicatat pada Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 105, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4755, dan disahkan di Jakarta pada tanggal 15 Agustus 2007 serta mulai berlaku efektif pada tanggal 15 Agustus 2007. Di samping penegasan batasan pengenaan cukai, materi perubahan Undang-Undang Nomor 39 tahun 2007 juga meliputi :

- a. perluasan cara pelunasan cukai yang lebih akomodatif untuk menyesuaikan dengan praktek bisnis tanpa mengabaikan pengamanan hak-hak negara;
- b. penyempurnaan sistem penagihan utang cukai, kekurangan cukai, dan/atau sanksi administrasi berupa denda dengan menambah skema pembayaran secara angsuran tanpa mengabaikan pengamanan hak-hak negara;
- c. menghapus ketentuan yang mengatur lembaga banding untuk menyesuaikan dengan ketentuan yang mengatur mengenai badan peradilan pajak sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak;
- d. penyelenggaraan pembukuan yang diselaraskan dengan perkembangan jaman dan ketentuan audit cukai;
- e. penegasan penggunaan dokumen cukai dan dokumen pelengkap cukai dalam bentuk data elektronik dan sanksi terhadap pelanggaran terhadap pihak yang mengakses sistem elektronik yang berkaitan dengan pelayanan dan/atau pengawasan di bidang cukai secara tidak sah;
- f. pengaturan tentang pembinaan pegawai Direktorat Jenderal Bea dan Cukai dengan kode etik dan penyelesaian pelanggarannya (*punishment*) melalui komisi kode etik serta pemberian insentif kepada Direktorat Jenderal Bea dan Cukai berdasarkan kinerja;
- g. pengaturan pemberian penghargaan (*reward*) bagi yang berjasa;
- h. pengaturan tentang bagi hasil dari cukai hasil tembakau kepada pemerintah daerah.<sup>7</sup>

Undang-Undang Nomor 39 tahun 2007 tidak menggantikan Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai, tetapi menyempurnakan hal-hal yang sebelumnya sudah diatur dan menambahkan

---

<sup>5</sup> *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1995 Tentang Cukai*. 2000. Bandung. Fokusmedia, hal 4

<sup>6</sup> *Pandangan Umum Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai*. Jakarta. Tim Sosialisasi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai. 2007. hal 1.

<sup>7</sup> *Amandemen Undang-Undang Republik Indonesia tentang Cukai*, Jakarta, Sinar Grafika. 2008. hal 62.

hal-hal yang belum diatur sebelumnya. Yang dimaksud *Undang-Undang Cukai* dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan cukai yang sekarang berlaku yaitu Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 tahun 2007 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai.

Salah satu faktor penting yang menjadi daya tarik mengapa cukai sering dibicarakan oleh berbagai kalangan masyarakat adalah peranannya terhadap pembangunan dalam bentuk sumbangannya kepada penerimaan negara yang tercermin pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang selalu meningkat dari tahun ke tahun, di samping fungsi utamanya yaitu *regulator* yang pada dasarnya membatasi, mengurangi bahkan meniadakan peredaran barang kena cukai yang berdampak negatif bagi kesehatan dan ketertiban umum.

Pungutan (cukai) terhadap tembakau di Indonesia telah lama dilaksanakan yaitu sejak tahun 1829, pungutan itu termasuk pajak pemakaian (*consumptierecht bestaande belasting*). Dengan Ind. Stbl. 1873 No. 248 pungutan tersebut kemudian disahkan menjadi cukai tembakau. Selanjutnya peraturan cukai tembakau tersebut mengalami beberapa kali perubahan pergantian sesuai kepentingan kolonial Belanda terakhir diberlakukannya Ordonansi Cukai Tembakau Ind. Stbl. 1932 No. 517.<sup>8</sup>

Cukai merupakan salah satu bentuk pajak tidak langsung, namun ternyata memiliki karakteristik yang berbeda, yang khusus, yang tidak dimiliki oleh jenis-jenis pajak lainnya, bahkan tidak serupa dengan jenis pajak yang sama-sama tergolong kategori pajak tidak langsung. Pengertian dari sifat eksklusif yang melekat pada cukai terlihat dari tiga karakteristik berikut: *pertama, selectivity* di dalam *coverage*. Karakteristik ini mengakibatkan bahwa cukai merupakan *selective tax*. Cukai dikenakan terhadap beberapa jenis barang tertentu dan tingkat tarif cukai pun ditentukan secara terpisah untuk masing-masing barang kena cukai. *Kedua*, terdapat aneka ragam argumentasi untuk pembenaran pungutan cukai. Pada dasarnya argumentasi itu bervariasi di dalam latar belakang, dasar pertimbangan, rancangan konsep yang dianut, dan kriteria sasaran yang ingin dicapainya. Keanekaragaman argumentasi itu, antara lain: (i) pengawasan tingkat konsumsi dari barang-barang tertentu, (ii) *internalize negative externalities*, (iii) meningkatkan derajat efisiensi di dalam penggunaan *resources*, (iv) mendorong *growing high yielding plants*, (v) mendorong *employment creation*, dan (vi) kepentingan penerimaan negara. Begitu bervariasinya alasan pemungutan cukai itu sehingga argumentasi penerimaan negara tidak menjadi dasar utama penetapan tingkat tarif, sebagaimana halnya

---

<sup>8</sup> *Pertumbuhan dan Perkembangan Bea dan Cukai Dari Masa Ke Masa. Seri 2*. Jakarta. Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. 1995. hal 10.

untuk jenis-jenis pajak lainnya. *Ketiga*, cukai secara implisit mengisyaratkan bentuk kontrol yang lebih bersifat fisik dalam rangka penentuan *excise liability* dan untuk meyakinkan bahwa implementasi aspek yuridis dengan totalitas perangkat peraturan perundang-undangnya dapat terlaksana.<sup>9</sup>

Berdasarkan hal tersebut di atas dapat diketahui bahwa filosofi atau fungsi utama pengenaan cukai adalah mengatur, mengendalikan, atau membatasi, atau dapat disebut juga fungsi *regulater*. Sebagai konsekuensi dari fungsi *regulater*, penerimaan cukai berperan memberikan kontribusi penerimaan negara. Sebagai salah satu sumber penerimaan negara, cukai mempunyai peranan yang sangat penting dalam APBN khususnya dalam kelompok penerimaan dalam negeri yang senantiasa mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Apabila dalam tahun anggaran 1990/1991 penerimaan cukai baru mencapai Rp. 1.799,8 miliar atau menyumbang sekitar 4 % dari penerimaan dalam negeri maka dalam tahun anggaran 1999/2000 jumlah tersebut telah meningkat menjadi Rp. 10.398,0 miliar atau menyumbang sebesar 7,3 %. Berdasarkan gambaran tersebut di atas, maka pada dasarnya penerimaan cukai masih memiliki potensi yang cukup besar dalam meningkatkan peranannya sebagai salah satu sumber dana pembangunan.

Sementara itu, perkembangan realisasi cukai hasil tembakau terlihat mengalami kenaikan yang cukup signifikan dari tahun ke tahun dan perbandingannya dengan penerimaan cukai lainnya hampir mencapai tingkat rata-rata 94 % per tahun, sebagaimana terlihat dalam Tabel 1.1. Pada tahun anggaran 1990/1991 sumbangan cukai hasil tembakau terhadap cukai secara keseluruhan adalah sebesar 95,2 % kemudian setiap tahunnya menunjukkan angka peningkatan (kecuali tahun anggaran 1991/1992), dan pada tahun anggaran 1999/2000 realisasi penerimaan cukai hasil tembakau mencapai jumlah Rp.10.113,3 miliar atau sebesar 97,26 %. Sementara itu, jika dilihat dari perkembangan realisasinya penerimaan cukai hasil tembakau dalam kurun waktu 10 tahun terakhir telah terjadi peningkatan sebesar 590 % atau hampir mencapai enam kali lipat, yaitu dari Rp. 1.713,8 miliar pada tahun anggaran 1990/1991 menjadi Rp. 10.113,3 miliar pada Tahun Anggaran 1999/2000.

**Tabel 1.1 Perbandingan Penerimaan Cukai Hasil Tembakau dengan Cukai Etil Alkohol (EA) dan Minuman Mengandung Etil Alkohol (MMEA) (dalam miliar rupiah)**

<b>Tahun Anggaran</b>	<b>Cukai Hasil Tembakau</b>	<b>Cukai EA + MMEA</b>	<b>Total Cukai</b>	<b>Peranan Cukai Hasil Tembakau</b>
-----------------------	-----------------------------	------------------------	--------------------	-------------------------------------

<sup>9</sup> Agung, P. 2004. Optimalisasi Tarif Cukai Tembakau Suatu Analisis dengan Kurva Laffer. Dalam Heru Subiyantoro & Singgih Ripat (Eds). *Kebijakan Fiskal Pemikiran, Konsep, dan Implementasi*. Jakarta. Kompas. hlm 254

				<b>terhadap Cukai Keseluruhan ( % )</b>
1990/1991	1.713,8	86,0	1.799,8	95,2
1991/1992	1.703,3	211,7	1.915,0	88,9
1992/1993	2.116,4	125,2	2.241,6	94,4
1993/1994	2.470,4	155,4	2.625,8	94,0
1994/1995	2.965,3	190,9	3.156,2	93,9
1995/1996	3.467,9	138,2	3.605,1	96,1
1996/1997	4.066,3	198,3	4.264,6	95,3
1997/1998	4.909,1	193,8	5.102,9	96,2
1998/1999	7.483,1	259,1	7.742,2	96,6
1999/2000	10.113,3	285,2	10.398,0	97,2

Salah satu strategi yang sangat efektif untuk mengoptimalkan fungsi *regulater* tanpa harus mengesampingkan fungsi *budgeter* adalah dengan menggunakan instrumen tarif cukai dan harga jual eceran (HJE). Dalam menyusun kebijaksanaan cukai hasil tembakau terdapat berbagai faktor yang harus dipertimbangkan antara lain besarnya tarif cukai, jumlah produksi, serta harga jual eceran hasil tembakau, dimana masing-masing faktor mempunyai hubungan fungsional yang tidak dapat dipisahkan. Berubahnya salah satu variabel akan mempengaruhi variabel yang lain. Untuk menentukan besarnya tarif cukai, mantan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Permana Agung dalam analisisnya mengemukakan bahwa tingkat tarif yang semakin tinggi tidak selalu berarti akan menghasilkan penerimaan cukai yang semakin tinggi pula. Pada tingkat tertentu (sesuai dengan teori *Laffer*<sup>10</sup>) yaitu pada saat mencapai area yang dikenal sebagai “*Prohibitive Range for Government*” maka penerimaan cukai justru akan mengalami penurunan. Hal ini disebabkan kenaikan tarif tersebut sudah tidak mampu lagi didukung oleh tingkat produksi dan penjualan oleh sebagian produsen.

Mengingat hal tersebut, maka pengenaan tarif cukai dan harga jual eceran harus dilakukan secara berhati-hati dan harus betul-betul dikaji tingkat kemampuan konsumen atau pembeli rokok dalam menanggung beban cukai, jangan sampai memasuki area “*Prohibitive Range for Government*”. Secara garis besar intensifikasi cukai dapat dilakukan antara lain melalui strategi kebijaksanaan cukai, penegakan hukum, pemantauan harga jual eceran, audit dan verifikasi, serta peningkatan pengawasan peredaran barang kena cukai.

Dalam rangka menindaklanjuti usaha *unifikasi* dan *simplifikasi* struktur tarif cukai hasil tembakau, telah diberlakukan struktur tarif terbaru berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan

---

<sup>10</sup> Ibid.

No.134/PMK.04/2007 tanggal 1 Nopember 2007 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 43/PMK.04/2005 tentang Penetapan Harga Dasar dan Tarif Cukai Hasil Tembakau. Kebijakan tersebut merupakan perubahan dari Peraturan Menteri Keuangan Nomor 43/PMK.04/2005 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 118/PMK.04/2006.

Sistem pengenaan tarif cukai dan harga jual eceran berdasarkan kebijakan ini pada dasarnya mempertimbangkan:

- Pencapaian target penerimaan Tahun Anggaran 2008
- Perlindungan tenaga kerja
- Perlindungan industri kecil
- Menciptakan persaingan yang sehat antar pengusaha/pabrik

Pada dasarnya pengenaan tarif cukai berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan No.134/PMK.04/2007 tanggal 1 Nopember 2007 telah mengalami kenaikan yang cukup tinggi dari tarif cukai sebelumnya. Kenaikan tarif cukai yang tinggi tersebut di samping dapat meningkatkan pendapatan negara dapat menimbulkan dampak negatif, antara lain:

- Peredaran rokok polos (tanpa dilekati pita cukai)
- Pelekatan pita cukai palsu
- Pelekatan pita cukai yang bukan haknya, seperti Harga Jual Eceran yang lebih rendah dan tidak sesuai dengan peruntukannya.

Dampak negatif tersebut hanya dilakukan oleh pengusaha pabrik rokok berskala kecil dan kecil sekali atau Golongan IIIA dan Golongan IIIB (berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan No.134/PMK.04/2007 kedua golongan sekarang dilebur jadi satu yaitu Golongan III), serta pengusaha ilegal yang tidak memiliki ijin. Pengusaha rokok tersebut tidak dapat bersaing seiring dengan meningkatnya harga jual eceran dan tarif cukai, sehingga mereka mengambil jalan pintas mendapatkan keuntungan dengan cara melanggar hukum. Sebagai ilustrasi, diberikan contoh produk rokok yang berada di peredaran kota Kudus sebagai berikut :

- (1) Sigaret Kretek Tangan (SKT), produksi PT Djarum Kudus (pengusaha Golongan I) dengan merk 'Djarum 76', isi 12 batang/bungkus, harga jual eceran Rp.6.650,00 dan tarif cukai 18%+Rp.35/btg, sehingga cukai yang dibayar per bungkus sebesar **Rp. 1.617,00;**
- (2) Sigaret Kretek Mesin (SKM), produksi PT Djarum Kudus (pengusaha Golongan I) dengan merk 'Djarum Super 12', isi 12 batang/bungkus, harga jual eceran Rp.8.050,00



dan tarif cukai 36%+Rp.35/btg, sehingga cukai yang dibayar per bungkus sebesar **Rp. 3.318,00**;

- (3) Sigaret Kretek Tangan (SKT), produksi PT Stevania Ultra Kudus (pengusaha Golongan III) dengan merk 'Pusaka K12', isi 12 batang/bungkus, harga jual eceran Rp.4.850,00 dan tarif cukai 0%+Rp 30/btg, sehingga cukai yang dibayar per bungkus sebesar **Rp. 360,00**;
- (4) Sigaret Kretek Mesin (SKM), produksi PR AA & 36 Jepara (pengusaha Golongan III) dengan merk 'Alam Agung', isi 12 batang, dilekati dengan pita cukai SKT dengan harga jual eceran Rp.4.850,00 dan tarif cukai 0%+Rp 30/btg, sehingga cukai yang dibayar per bungkus hanya sebesar **Rp. 360,00**;
- (5) Sigaret Kretek Mesin (SKM), produksi PR Permata Biru Jepara (pengusaha Golongan III) dengan merk 'Permata Biru', isi 12 batang, tanpa dilekati pita cukai sama sekali, dijual di pasaran dengan harga Rp. 1.000,00 sampai Rp. 1.500,00, **tidak membayar cukai**;
- (6) Sigaret Kretek Mesin (SKM), tertera pada kemasan produksi PR Semeru (pengusaha tidak terdaftar/ilegal) dengan merk 'Semeru', isi 12 batang, dijual di pasaran dengan harga Rp. 1.000,00 sampai Rp. 1.500,00, **tidak membayar cukai**.  
(Keterangan: contoh (4), (5), dan (6) merupakan contoh kasus yang sedang ditangani petugas KPPBC Tipe A2 Kudus)

Butir (1), (2) dan (3) di atas adalah contoh rokok yang benar, sedangkan butir (4), (5) dan (6) adalah contoh rokok ilegal yang ditemukan di peredaran bebas. Pengusaha rokok pada butir (4) dan (5) merupakan pengusaha Golongan III yang memiliki ijin untuk memproduksi SKM dan SKT. Karena tingginya tarif SKM dan HJE mengakibatkan tidak dapat bersaing (tidak akan laku kalau harganya dinaikkan), maka pengusaha butir (4) menjual rokok SKM produksinya dengan dilekati pita cukai SKT (tarif cukai dan HJE lebih rendah). Cukai yang seharusnya dibayarnya berdasarkan tarif dan HJE minimum SKM (tarif 22%+Rp.35/btg & HJE minimum Rp. 374,00/btg) adalah sebesar **Rp.1.408,00/bks** bukan **Rp. 360,00/bks** sehingga cukai yang tidak dibayar sebesar Rp.1.048,00 per bungkus. Sedangkan pengusaha rokok pada butir (5) menjual SKM produksinya tanpa dilekati pita cukai sama sekali, sehingga kerugian negara dari cukai yang tidak dibayar sebesar **Rp.1.408,00/bks**. Contoh butir (6) adalah pengusaha ilegal yang tidak terdaftar dan menjual rokok produksinya tanpa dilekati pita cukai sama sekali sehingga kerugian negara dari cukai yang tidak dibayar minimal sebesar **Rp.1.408,00/bks**. Satu bungkus rokok polos mengakibatkan kerugian negara dari cukai yang tidak dibayar minimal sebesar Rp.1.408,00 per bungkus, sedangkan kalau jumlahnya satu bal (20 slop @10 bungkus = 200 bungkus) cukai yang tidak dibayar sebesar Rp. 281.600,00. Perhitungan tersebut dengan asumsi satu merk rokok. Berdasarkan penuturan Kepala Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A2 Kudus, jumlah rokok sejenis dengan berbagai macam merk ada ratusan bahkan ribuan yang tersebar di daerah pinggir, di daerah pantai, dan pemukiman di pinggir hutan.

Apabila pelanggaran di bidang cukai semakin marak, dapat mengakibatkan tidak tercapainya penerimaan cukai secara optimal. Oleh karena itu, untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan perlu dilakukan penegakan hukum (*law enforcement*) secara tegas sehingga target penerimaan cukai dapat tercapai secara optimal. Pemantauan harga jual eceran dimaksudkan untuk memantau kepatuhan semua pihak guna dijadikan bahan atau barang bukti dalam rangka menegakkan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang cukai khususnya cukai hasil tembakau. Pengawasan dilakukan terhadap kemungkinan terjadinya penggunaan pita cukai palsu serta penggunaan pita cukai yang bukan haknya antara lain dengan harga jual eceran yang lebih rendah (tidak sesuai dengan harga jual eceran minimum) atau dengan tarif cukai yang lebih rendah dan tidak sesuai dengan peruntukannya.

Pemantauan dilakukan dengan cara melakukan operasi pasar atas barang kena cukai berupa hasil tembakau yang beredar di bawah pengawasan Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai (KPPBC) setempat. Hasil pengawasan tersebut wajib diinformasikan kepada Direktur Jenderal Bea dan Cukai up. Direktur Cukai. Apabila ada dugaan terjadi pemalsuan pita cukai, maka KPPBC setempat wajib mengirimkan masing-masing contoh barang kena cukai tersebut ke Kantor Pusat Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Daerah obyek pemantauan dipilih di daerah yang rawan peredaran barang kena cukai yang dilekati pita cukai palsu atau rokok polos, antara lain di daerah pinggiran kota, kantong-kantong transmigrasi, daerah pantai, dan pemukiman baru. Dengan adanya kegiatan pemantauan harga jual eceran ini diharapkan penerimaan cukai dapat lebih optimal. Secara berkala Pejabat Bea dan Cukai melakukan kunjungan ke pabrik untuk memeriksa situasi pabrik, persediaan pita cukai, rutinitas kegiatan produksi dan lainnya. Dengan pemeriksaan yang lebih efektif dan efisien maka diharapkan penerimaan cukai akan lebih optimal

Di samping melalui pengenaan cukai, usaha pemerintah dalam rangka membatasi peredaran rokok dilakukan dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan jo. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan yang pada dasarnya mengatur 5 (lima) hal pokok, yaitu mengenai :

- Kadar kandungan nikotin dan tar
- Persyaratan produksi dan penjualan rokok
- Persyaratan iklan dan promosi rokok
- Penetapan kawasan bebas rokok

- Pengawasan

Lima hal pokok yang diatur dalam kedua Peraturan Pemerintah tersebut tidak ada yang langsung berkaitan dengan tugas Departemen Keuangan termasuk Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, dalam rangka menghimpun penerimaan negara berupa cukai hasil tembakau. Namun demikian Direktorat Jenderal Bea dan Cukai turut berperan serta mendukung peraturan pemerintah tersebut, dengan mewajibkan pengusaha rokok mencantumkan label pada kemasan rokok tentang kandungan nikotin dan tar serta pengaturan label peringatan pemerintah atas bahaya merokok. Hal tersebut tertuang dalam Keputusan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor: KEP-22/BC/2001 tentang Kemasan Penjualan Eceran Hasil Tembakau jo. KEP-27/BC/2001 Perubahan Keputusan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor: KEP-22/BC/2001 tentang Kemasan Penjualan Eceran Hasil Tembakau.

Terlepas dari kesulitan yang dihadapi pengusaha rokok kretek untuk merekayasa produknya sesuai kadar nikotin sebagaimana dipersyaratkan dalam Peraturan Pemerintah tersebut, Pemerintah tetap berkepentingan atas pencapaian target penerimaan cukai. Dalam Tabel 1.2 diberikan gambaran peranan cukai rokok kretek terhadap cukai rokok secara keseluruhan selama 5 tahun terakhir yaitu lebih besar rata-rata sekitar 90%.

**Tabel 1.2 Perbandingan Penerimaan Cukai Rokok Kretek Terhadap Penerimaan Cukai Tembakau Iris dan Cerutu (dalam miliar rupiah)**

Tahun	Cukai Rokok Kretek			%	Cukai TIS & CRT	%
	SKM	SKT / KLB	Jumlah			
1995	2.640,9	463,8	3.104,7	88,8	290,0	11,2
1996	3.200,6	640,8	3.841,4	90,3	411,9	9,7
1997	3.766,2	573,9	4.340,1	90,2	466,4	9,8
1998	5.657,2	1.038,1	6.695,3	90,5	695,7	9,5
1999	7.118,5	1.699,9	8.818,4	89,3	1.052,8	10,7

Berdasarkan fakta tentang peranan rokok kretek yang cukup dominan terhadap penerimaan cukai rokok, di samping fakta bahwa industri rokok kretek banyak melibatkan kegiatan ekonomi yang terserap dari hulu sampai ke hilir (banyaknya tenaga kerja yang terserap) membawa konsekuensi logis apabila industri rokok kretek tersebut dipertaruhkan. Oleh sebab itu, dalam pelaksanaan Peraturan Pemerintah No.18 Tahun 1999 khususnya dalam penerapan kadar nikotin dan tar untuk rokok kretek perlu mempertimbangkan berbagai aspek dan dampak negatif yang mungkin terjadi, termasuk juga

kemungkinan berkurangnya penerimaan negara dari cukai rokok kretek<sup>11</sup>. Penerimaan cukai secara makro dipengaruhi oleh kondisi perekonomian seperti laju pertumbuhan ekonomi, tingkat pendapatan masyarakat serta elastisitas permintaan konsumen terhadap barang kena cukai. Selain itu unsur penegakan hukum oleh aparat fiskus juga mempengaruhi penerimaan cukai.

Selain memberikan kesempatan kerja bagi sumber daya manusia Indonesia yang melimpah, industri rokok sering terlibat dengan pemberian dana sosial dan kemanusiaan. Pemberian dana ini dianggap bagian dari *Corporate Sosial Responsibility* (CSR). Dengan menggunakan bendera CSR, setiap dana yang dikucurkan, misalnya untuk beasiswa pendidikan, dipandang sebagai kebaikan hati para produsen rokok yang peduli terhadap kebutuhan masyarakat. Namun, ada pula pendapat yang mengatakan bahwa pemberian dana ini hanyalah bentuk sogokan atau ganti rugi terhadap dampak buruk rokok bagi kesehatan dan lingkungan.

Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A2 (KPPBC) Kudus dipilih sebagai lokasi penelitian dengan berbagai pertimbangan. Selain pertimbangan KPPBC Kudus merupakan salah satu kantor yang menyumbang penerimaan cukai terbanyak, pertimbangan lainnya adalah, sejarah industri rokok di Indonesia awal mulanya, tumbuh dan berkembang di daerah Kudus dan sekitarnya. Sejak awal keberadaan industri rokok, dan pertumbuhannya sampai saat ini, jumlah industri rokok di lingkup pengawasan Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A2 Kudus tumbuh sangat pesat dan jumlahnya sangat dominan selalu lebih tinggi dibanding Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai (KPPBC) lainnya. Izin pendirian pengusaha pabrik rokok yang diterbitkan oleh Menteri Keuangan adalah Nomor Pokok Pengusaha Barang Kena Cukai (NPPBKC) Hasil Tembakau. Tabel 1.3 menunjukkan, perkembangan jumlah NPPBKC HT yang similar dengan jumlah

---

<sup>11</sup> <http://www.beacukai.go.id/library/data/Cukai2.htm>

industri rokok, dari tahun 1998 sampai dengan tahun 2005 di tujuh Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai (KPPBC) yang mengawasi industri rokok (NPPBKC) terbanyak.

Tabel 1.3. Perkembangan jumlah NPPBKC HT (Hasil Tembakau) dari tahun 1998 sampai dengan tahun 2005 di Tujuh KPPBC yang memiliki jumlah NPPBKC HT terbanyak

KPPBC	Jumlah NPPBKC Hasil Tembakau							
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Kudus</b>	162	162	162	168	309	586	820	858
<b>Tanjung Emas</b>	29	34	34	41	100	263	320	322
<b>Malang</b>	52	59	68	89	110	160	244	250
<b>Cirebon</b>	13	20	20	21	42	63	188	188
<b>Juanda</b>	30	34	35	42	62	107	170	171
<b>Kediri</b>	17	23	28	38	49	89	163	164
<b>Surakarta</b>	19	24	25	27	58	93	149	151

Selain pertimbangan diatas, terdapat pertimbangan lain terkait dengan meningkatnya peredaran rokok ilegal yang disinyalir dilakukan oleh pengusaha rokok golongan kecil sekali (golongan IIIB). Berdasarkan Tabel 3.3. jumlah pengusaha golongan kecil sekali (golongan IIIB) di pengawasan KPPBC Kudus mengalami peningkatan yang cukup pesat dari tahun ke tahun. Di samping itu terjadi peningkatan peredaran rokok ilegal di wilayah pengawasan KPPBC Kudus.

## 1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian latar belakang penelitian di atas, dapat diketahui bahwa cukai memiliki fungsi utama *regulator*. Konsekuensi dari adanya fungsi tersebut penerimaan cukai justru mempunyai kontribusi sangat penting dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara khususnya dalam kelompok penerimaan perpajakan. Penerimaan cukai rokok masih merupakan faktor yang dominan terhadap penerimaan cukai secara keseluruhan. Sedangkan terjaminnya penerimaan cukai sangat tergantung oleh ketaatan pengusaha pabrik rokok dalam membayar cukai. Peraturan perundang-

undangan tentang cukai yang pada saat ini berlaku adalah Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai, yang selanjutnya dalam penelitian ini disingkat dengan Undang-Undang Cukai. Peraturan perundang-undangan cukai dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai.

Agar dalam pembahasan masalah yang dikaji dalam penelitian ini tidak meluas dan tidak rancu, maka ruang lingkup masalah pokok dapat dirumuskan sebagai berikut :

- (1) Bagaimana fungsi utama Undang-Undang Cukai dalam membatasi (*regulater*) peredaran barang kena cukai berupa rokok tanpa harus meniadakan fungsi *budgeter*?
- (2) Bagaimana gambaran Pengusaha Rokok di lokasi penelitian dan Pengusaha Rokok mana yang tidak taat dalam membayar cukai?
- (3) Bagaimana penegakan hukum Direktorat Jenderal Bea dan Cukai dalam mengantisipasi meningkatnya peredaran rokok ilegal?
- (4) Apakah ketentuan pidana yang terdapat dalam Undang-Undang Cukai mampu menjawab permasalahan peredaran rokok ilegal?
- (5) Bagaimana implikasi Undang-Undang Cukai terhadap ketaatan pengusaha pabrik rokok dalam membayar cukai?

### **1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Secara umum, tujuan penelitian ini dimaksudkan untuk menggambarkan sejauh mana implikasi Undang-Undang Cukai yang memiliki fungsi *regulater* terhadap ketaatan pengusaha rokok dalam membayar cukai. Sedangkan secara khusus dimaksudkan untuk:

- (1) Menganalisis fungsi utama Undang-Undang Cukai dalam membatasi (*regulater*) peredaran barang kena cukai berupa rokok tanpa harus meniadakan fungsi *budgeter*.

- (2) Mengetahui gambaran Pengusaha Rokok di lokasi penelitian dan Pengusaha Rokok mana yang tidak taat dalam membayar cukai.
- (3) Mengetahui penegakan hukum Direktorat Jenderal Bea dan Cukai dalam mengantisipasi meningkatnya peredaran rokok ilegal.
- (4) Mengetahui apakah ketentuan pidana yang terdapat dalam Undang-Undang Cukai mampu menjawab permasalahan peredaran rokok ilegal.
- (5) Mengetahui implikasi Undang-Undang Cukai terhadap ketaatan pengusaha pabrik rokok dalam membayar cukai.

### **1.3.2 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan dari sisi :

- **Praktis**

Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi masyarakat luas yang berkepentingan dengan implementasi Undang-Undang Cukai terutama mengenai ketentuan cukai rokok dan bagi pemerintah diharapkan dapat menjadi pertimbangan dalam menentukan kebijakan cukai rokok.

- **Teoritis**

Penelitian ini diharapkan memberi manfaat teoritis yang berupa sumbangan bagi pengembangan ilmu hukum dan ekonomi, khususnya yang berkaitan dengan implementasi Undang-Undang Cukai dalam menunjang pembangunan nasional.

## **1.4 Kerangka Pemikiran**

Teori Hukum Murni Hans Kelsen menyebutkan, bahwa peraturan hukum yang diundangkan oleh penguasa yang berwenang didalam suatu negara modern mempunyai aspek rangkap, yakni peraturan hukum yang ditujukan pada seorang anggota masyarakat yang menunjukkan bagaimana ia harus bertingkah laku, sekaligus ditujukan pula kepada hakim agar apabila menurut pendapat hakim, anggota masyarakat itu melanggar peraturan hukum tersebut maka hakim hendaknya memberikan sanksi terhadap anggota masyarakat tersebut. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 merupakan Undang-Undang Cukai, yang diundangkan dengan maksud agar anggota masyarakat yang ingin berusaha di bidang cukai mengikuti aturan dalam peraturan tersebut dan apabila melanggar peraturan akan dikenai sanksi sesuai apa yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan cukai tersebut.

Memperhatikan implikasi hukum maka perhatian studi hukum menjadi melebar dan melampaui kajian tradisional yang hanya menekankan pada masalah legalitas dan legitimasi saja. Membicarakan implikasi hukum dapat dilakukan dengan pendekatan yuridis sosiologis, yaitu mengamati interaksi antara hukum dengan lingkungan sosialnya. Tokoh aliran sosiologi hukum melontarkan suatu paket gagasan yang kemudian dikenal sebagai program aliran hukum sosiologis. Program tersebut dirumuskan dalam tulisan Roscoe Pound berjudul *Scope and Purposive of Sociological Jurisprudence* yang dikutip secara lengkap di bawah ini:

*The main problem to which sociological jurists are addressing themselves today is to enable and to compel law making and also interpretation and application of legal rules, to make more account, and more intelligent account, of the social facts upon which law much proceed and to which it is to be applied. More specifically, they insist upon six points:*

- (1). *The first is the study of the actual social effect of legal institutions and legal doctrines.*
- (2). *The sociological study in connection with the legal study in preparation for legislation. The accepted scientific method has been to study other legislation analytically. Comparative legislation has been taken to be the best foundation for wise lawmaking. But it is not enough to compare the laws themselves. It is more important to study their social operation and the effects which they produce, if any, then put in action.*
- (3). *The study of them means of making legal rules effective. This has been neglected almost entirely in the past. We have studied the making of law sedulously .... Almost the whole energy of our judicial system is employed in working out a consistent, logical, minutely precise body of precedents .... But the life of the law is in its enforcement. Serious scientific study of how to make our huge annual output of legislation and judicial interpretation effective is imperative.*
- (4). *A means toward the end last considered is legal story: that is, study not merely of how doctrines have evolved and developed, considered solely as jural materials, but of what social effect the doctrines of the law have produced in the past and how they have produced them .... (Instead) it is to show us how the law of the past grew out of social, economic, and psychological conditions, how it accorded with or accommodated itself to them, and how far we can proceed upon that law as a basis, or in disregard of it, with well-grounded expectations of producing the result desired.*
- (5). *Another point is the importance of reasonable and just solutions of individual causes, too often sacrificed in the immediate past to attempt to bring about an impossible degree of certainty .... In general the sociological jurist stand for what has been called equitable*



- application of law; that is they conceive the legal rule as a general guide to the judge, leading him towards the just result, but insist that within wide limits he should be free to deal with the individual case, so as to meet the demands of justice between the parties and accord with the general reason of ordinary men.*
- (6) *Finally, the end, towards which the foregoing point are but some of the means, is to make effort more effective in achieving the purposes law.<sup>12</sup>*

Mengetahui interaksi atau implikasi Undang-Undang Cukai terhadap ketaatan pengusaha rokok dalam membayar cukai didekati melalui pendekatan sosiologis.

Jalannya penelitian hukum yang dilakukan adalah sebagai berikut :

- (1) Menginventarisasi fakta hukum, dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan<sup>13</sup>;
- (2) Mengumpulkan bahan-bahan hukum dan bahan-bahan non hukum yang berkaitan dengan permasalahan;
- (3) Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
- (4) Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum; dan
- (5) Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan

## **1.5 Metode Penelitian**

### **1.5.1 Objek Penelitian**

Di dalam penelitian ini, objek yang diteliti adalah produk perundang-undangan di bidang cukai yaitu Undang-Undang Cukai, terkait dengan permasalahan ketaatan pengusaha pabrik rokok dalam membayar cukai.

### **1.5.2 Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian ini adalah Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A2 Kudus

### **1.5.3 Metode Pendekatan**

Metode pendekatan pada penelitian ini dapat digolongkan sebagai pendekatan yuridis normatif atau pendekatan undang-undang (*statute*

---

<sup>12</sup> Pound, Roscoe. 1912. *The scope and Purpose of the Sosiological Jurisprudensi*. Harvard Law Review. Vol.25. hal 513

<sup>13</sup> Marzuki, Peter Mahmud. 2008. *Penelitian Hukum*. Jakarta. Kencana. Hal 171

*approach*)<sup>14</sup>, dan ditunjang dengan pendekatan sosiologi hukum (*juridic sociology*). Pendekatan yuridis normatif merupakan pendekatan utama dalam penelitian ini, karena titik tolak penelitian ini adalah mengungkapkan kaedah-kaedah normatif, menelaah materi muatan, meneliti dasar ontologis lahirnya Undang-Undang Cukai, landasan filosofis dan ratio legis dari Undang-Undang Cukai.

Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Dari pengertian tersebut, secara singkat dapat dikatakan bahwa yang dimaksud sebagai *statute* berupa legislasi dan regulasi. Jadi, pendekatan peraturan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi. Selanjutnya, Pasal 7 (1) UU No. 10 Tahun 2004 menetapkan Jenis dan Hierarki Peraturan perundang-undangan Republik Indonesia. Menurut ketentuan tersebut, Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- c. Peraturan Pemerintah.
- d. Peraturan Presiden.
- e. Peraturan Daerah.

Dalam melakukan penelitian hukum dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan perlu dipahami beberapa asas hukum, yaitu asas *lex superior derogat legi inferiori*, asas *lex specialis derogat legi generali*, dan asas *lex posterior derogat legi priori*. Berdasarkan asas *lex superior derogat legi*

---

<sup>14</sup> Ibid. Hal. 93

*inferiori*, apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis lebih rendah dengan yang lebih tinggi, peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih rendah tersebut harus disisihkan. Asas *lex specialis derogat legi generali* merujuk kepada dua peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis mempunyai kedudukan yang sama, maka peraturan perundang-undangan yang mengatur secara khusus yang diutamakan. Asas *lex posterior derogat legi priori* mempunyai makna peraturan perundang-undangan yang terkemudian menyisihkan peraturan perundang-undangan yang terdahulu, yang secara hierarkis keduanya mempunyai kedudukan yang sama<sup>15</sup>.

Pendekatan yuridis sosiologis digunakan untuk menggali asas-asas, latar belakang pemikiran dan nilai-nilai yang mendasari adanya pungutan cukai dalam masyarakat serta peran masyarakat terutama kelompok pengusaha pabrik rokok dalam membayar cukai.

#### **1.5.4 Jenis Data**

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini dapat digolongkan menjadi dua, data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang langsung didapatkan dalam penelitian lapangan. Data ini diperoleh melalui wawancara dan pengamatan di lapangan. Wawancara dilakukan dengan pimpinan Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A2 Kudus. Data sekunder adalah data yang diperlukan untuk melengkapi data primer, yaitu data sekunder dibidang hukum, yang meliputi (i) bahan hukum primer, merupakan bahan hukum yang mengikat seperti Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Penagihan Utang Pajak dengan Surat Paksa, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang

---

<sup>15</sup> Ibid. hal 101.

Hukum Acara Pidana; (ii).bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer, dapat berupa jurnal-jurnal, buku-buku ilmu hukum, majalah, Koran atau artikel di internet; dan (iii) bahan hukum tertier, yaitu bahan yang mendukung penjelasan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, berupa Kamus Bahasa Indonesia, Kamus Bahasa Inggris dan Kamus Hukum.

#### **1.5.5 Metode Pengumpulan Data**

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini diperoleh dengan cara sebagai berikut: (i) Studi Pustaka/Dokumenter. Studi ini dilakukan dengan melakukan investarisasi, dan pengumpulan buku-buku, bahan-bahan bacaan, peraturan perundang-undangan dan dokumen lainnya. Jenis kepustakaan yang dipilih dibatasi menurut sifat keilmuan yaitu Ilmu Hukum, dan Ilmu Hukum Ekonomi dan Teknologi; dan (ii) Wawancara, yaitu mendapatkan informasi dengan cara bertanya langsung kepada responden dengan berdasarkan pada pedoman wawancara. Wawancara dilakukan dengan teknik terpimpin, artinya pokok-pokok pertanyaan sudah dipersiapkan terlebih dahulu dan tidak menutup kemungkinan muncul pertanyaan diluar pertanyaan yang sudah dipersiapkan.

#### **1.5.6 Responden**

Dalam penelitian ini yang menjadi responden adalah :

- Pimpinan Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A2 Kudus. Dalam hal ini respondennya adalah pimpinan di lingkungan Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A2 Kudus, akan diperoleh data-data mengenai pelanggaran-pelanggaran yang berkaitan dengan Undang-Undang Cukai.
- Pihak Penyidik.

Dalam hal ini, respondennya adalah pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A2 Kudus yang diberi wewenang khusus untuk melakukan penyidikan mengenai pelanggaran rokok polos atau pelekatan pita cukai rokok palsu.

#### **1.5.7 Metode Analisis Data**

Langkah-langkah yang dilakukan adalah menginventarisasi data-data, selanjutnya dilakukan seleksi terhadap data-data yang dianggap masih berkaitan dan relevan serta yang masih berlaku maupun yang sudah tidak berlaku. Data primer yang diperoleh melalui wawancara akan diperiksa kembali kejelasan dan keseragaman datanya, jadi dalam tahap awal data mentah perlu diolah dulu sehingga kesalahan-kesalahan dapat diperbaiki dan tidak ada keragu-raguan. Data sekunder akan dipilih dan dikumpulkan serta diadakan pengorganisasian dan selanjutnya disusun secara sistematis untuk memudahkan analisis dalam pembahasan. Data tersebut diklarifikasi dan dicatat secara sistematis dan konsisten sesuai dengan klarifikasi jawaban hasil wawancara.

Langkah terakhir adalah menganalisis data-data yang ada dengan mempergunakan metode analisis kualitatif. Dari hasil analisis tersebut kemudian ditarik kesimpulan yang pada dasarnya merupakan jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini<sup>16</sup>.

## **1.6 Sistematika Penulisan**

Tesis ini seluruhnya terdiri atas 4 (empat) bab dan disusun dalam sistematika sebagai berikut :

- BAB I : Berisi tentang latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, keaslian penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan
- BAB II : Berisi uraian tentang dasar hukum pungutan cukai, pengertian dasar tentang cukai, uraian sejarah lahirnya peraturan perundang-undangan tentang cukai dan uraian materi muatan perundang-undangan cukai
- BAB III : Berisi tentang pembahasan, yaitu analisa data-data yang berkaitan dengan permasalahan-permasalahan.
- BAB IV : Berisi tentang kesimpulan dan saran

---

<sup>16</sup> Moleaong Lexy J. 1995. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung. Remaja Nasda Karya. 1995

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Dasar Hukum Pungutan Cukai**

Ketentuan umum Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007, menyebutkan bahwa Cukai adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Agar pungutan cukai tidak disamakan dengan perampokan, maka sebelum diberlakukan harus mendapat persetujuan dari rakyat melalui wakilnya yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang pada akhirnya dituangkan dalam bentuk Undang-Undang. Di samping itu Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas hukum, sehingga segala sesuatunya harus didasarkan oleh hukum, termasuk di sini tentang pemungutan cukai.

Pasal 23 A Perubahan ke tiga Undang-Undang Dasar 1945 merupakan dasar hukum pemungutan pajak termasuk cukai oleh negara yang berbunyi: “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang”. Dalam penjelasannya disebutkan: “Oleh karena itu penetapan belanja mengenai hak rakyat untuk menentukan nasibnya sendiri, maka segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat, seperti pajak dan lain-lainnya, harus ditetapkan dengan Undang-Undang yaitu dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>17</sup>

Undang-Undang yang ditetapkan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai dasar pemungutan cukai adalah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai, *yang kemudian diubah dan diperbarui* dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai, yang disahkan di Jakarta pada tanggal 15 Agustus 2007 dan mulai berlaku efektif pada tanggal 15 Agustus 2007.

## **2.2. Sejarah Perundang-undangan Cukai di Indonesia**

### **2.2.1 Pada Masa Penjajahan**

Pada saat datang dan menduduki wilayah nusantara, untuk mengatur masyarakat jajahannya di Indonesia, Pemerintah Hindia Belanda mengadopsi dan memberlakukan peraturan-peraturan yang berlaku di negara Belanda termasuk peraturan tentang cukai. Peraturan-peraturan cukai yang berlaku pada masa penjajahan Hindia Belanda tersebar dalam beberapa peraturan cukai sesuai jenis barang yang dikenakan cukai antara lain Ordonansi Cukai Minyak Tanah (Ordonnantie Van 27 Desember 1886, Stbl. 1886 No. 249), Ordonansi Cukai Alkohol Sulingan (Ordonnantie Van 27 Pebruari 1898, Stbl. 1898 No. 90 en 92), Ordonansi Cukai Bir (Bieraccijns Ordonnantie, Stbl. 1931 No. 488 en 489), Ordonansi Cukai Tembakau (Tabaksaccijns Ordonnantie, Stbl. 1932 No. 517), dan Ordonansi Cukai Gula (Suikeraccijns Ordonnantie, Stbl. 1933 No. 351). Adanya peraturan perundang-undangan terhadap lima produk tersebut menurut pertimbangan pembentuk undang-undang ketika itu, karena karakteristik masing-masing produk berbeda. Misalnya alkohol sulingan dengan gula mempunyai karakteristik yang berbeda baik dari segi kenikmatan maupun kegunaannya. Alkohol bersifat merusak namun dapat meningkatkan spirit, sedangkan gula diperlukan untuk tenaga dalam batas-batas tertentu dan

---

<sup>17</sup> *Amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*. 2005. Bandung. Interaksara

dapat menambah kenikmatan minuman atau makanan. Kedua produk tersebut pada saat itu dipandang sebagai barang mewah untuk kalangan tertentu.

Peraturan perundang-undangan cukai yang berlaku pada masa penjajahan Hindia Belanda bersifat *diskriminatif* dalam pengenaan cukainya, hal ini tercermin pada pengenaan cukai atas impor barang kena cukai. Terhadap barang kena cukai berupa gula, hasil tembakau, dan minyak tanah dikenai cukai atas pengimporannya, sedangkan bir dan alkohol sulingan tidak dikenai cukai. Selain itu, cukai tidak diberlakukan di seluruh wilayah Indonesia, ada beberapa daerah yang dibebaskan cukainya, seperti contoh Ordonansi Cukai Alkohol Sulingan. Cukai atas alkohol sulingan hanya dipungut terhadap alkohol sulingan yang diproduksi di Jawa dan Madura, sedangkan alkohol sulingan yang diproduksi diluar Jawa dan Madura tidak dipungut cukai.<sup>18</sup> Hal ini dikarenakan, daerah berlakunya Ordonansi Cukai Alkohol Sulingan adalah Jawa dan Madura.

Pada tahun 1942 Pemerintah pendudukan Jepang mulai menguasai seluruh bekas jajahan Hindia Belanda (Indonesia). Peraturan perundang-undangan cukai yang diberlakukan oleh Pemerintah pendudukan Jepang pada masa penjajahan Jepang tetap ordonansi cukai Belanda.

### **2.2.2 Masa Setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia**

Pada saat kemerdekaan negara Republik Indonesia diproklamkan tanggal 17 Agustus 1945, Indonesia belum membuat atau memiliki peraturan perundang-undangan cukai sendiri sehingga berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945, peraturan perundang-undangan cukai yang berlaku adalah perundang-undangan cukai produk kolonial Belanda, yaitu Ordonansi Cukai Minyak Tanah (Ordonnantie Van 27 Desember 1886, Stbl. 1886 No. 249), Ordonansi Cukai Alkohol Sulingan (Ordonnantie Van 27 Pebruari 1898, Stbl. 1898 No. 90 en 92), Ordonansi Cukai Bir (Bieraccijns Ordonnantie, Stbl. 1931 No. 488 en 489), Ordonansi Cukai Tembakau (Tabaksaccijns Ordonnantie, Stbl. 1932 No. 517), dan Ordonansi Cukai Gula (Suikeraccijns Ordonnantie, Stbl. 1933 No. 351).

---

<sup>18</sup> Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. 1995. *Pertumbuhan dan Perkembangan Bea dan Cukai Seri 2*. Jakarta. Bina Ceria. Hal 22.



Dalam rangka memberlakukan peraturan perundang-undangan secara sama dan merata untuk seluruh wilayah negara Republik Indonesia dipandang perlu untuk memperluas berlakunya Ordonansi Cukai Alkohol Sulingan tidak hanya di Jawa dan Madura. Oleh karena itu Pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 111 tahun 1993 tentang Perluasan berlakunya Ordonansi Cukai Alkohol Sulingan sehingga meliputi seluruh wilayah Republik Indonesia.

Sejak dikeluarkannya Instruksi Presiden Kabinet Ampera Nomor 29/EK/IN/12/1966 tanggal 16 Desember 1966 pemungutan cukai minyak tanah dialihkan dari Direktorat Jenderal Bea dan Cukai kepada Direktorat Jenderal Keuangan yang sekarang bernama Direktorat Jenderal Moneter. Oleh karena pelaksana Ordonansi Cukai Minyak Tanah adalah Direktorat Jenderal Bea dan Cukai dan pemungut cukai minyak tanah adalah Direktorat Jenderal Moneter, maka Direktorat Jenderal Bea dan Cukai yang pada saat itu dipimpin Padang Soedirdjo mengeluarkan Memorandum Nomor KBT/DDBT/TK/583 tanggal 1 Agustus 1969 kepada Menteri Keuangan yang isinya mengusulkan untuk membekukan Ordonansi Minyak Tanah dan pemungutan dilakukan oleh Direktorat Jenderal Moneter. Namun memorandum tersebut tidak mendapat tanggapan dan tidak ada tindak lanjutnya sehingga sejak saat itu pengelolaan cukai minyak tanah dalam keadaan *Status Quo*. Sedangkan untuk Ordonansi Cukai Gula, sejak tanggal 1 April 1995 pemerintah menetapkan bahwa cukai gula ditanggung negara, sehingga pengawasan gula melalui Ordonansi Cukai Gula tidak diperlukan lagi.

### **2.2.3 Pembentukan Undang-Undang Cukai Nasional**

Setelah kemerdekaan Indonesia diproklamasikan, sampai 50 tahun Indonesia Merdeka, terhadap kelima peraturan perundang-undangan cukai produk kolonial Belanda telah dilakukan perubahan dan penambahan untuk menjawab tuntutan pembangunan nasional, namun oleh karena perubahan tersebut bersifat partial dan tidak mendasar serta berbeda falsafah yang melatarbelakanginya, perubahan dan penambahan tersebut belum dapat memenuhi tuntutan dimaksud sehingga perlu dilakukan pembaruan. Selain itu, peraturan perundangan-undangan cukai produk kolonial Belanda objeknya terbatas, padahal pembangunan nasional memerlukan sumber pembiayaan, terutama yang berasal dari penerimaan dalam negeri. Oleh karena itu, potensi yang ada masih dapat digali dengan memperluas objek cukai sehingga sumbangan dari sektor cukai terhadap penerimaan negara dapat ditingkatkan. Dengan demikian, segala upaya

perlu dikerahkan untuk menggali, meningkatkan, dan mengembangkan semua sumber daya penerimaan negara dengan tetap memperhatikan aspirasi dan kemampuan masyarakat.

Dalam mewujudkan peraturan perundang-undangan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta dalam rangka mendukung kesinambungan pembangunan nasional, diperlukan suatu undang-undang tentang cukai yang mampu menjawab tuntutan pembangunan dengan menempatkan kewajiban kenegaraan dan merupakan peran serta masyarakat dalam pembiayaan pembangunan. Sejalan dengan keinginan memiliki peraturan perundang-undangan cukai produk bangsa Indonesia sendiri maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3613 yang disahkan di Jakarta pada tanggal 30 Desember 1995 dan mulai berlaku efektif pada tanggal 1 April 1996, menggantikan kelima produk hukum kolonial yang sebelumnya berlaku.

Pada awal terbentuknya Undang-Undang No. 11 tahun 1995 tentang Cukai, pemerintah ketika itu melihat banyak masyarakat yang mengkonsumsi barang-barang yang dulunya hanya diperuntukkan bagi orang Belanda. Minuman keras, bir mulai memasuki rumah-rumah masyarakat bahkan masuk ke desa-desa sebagai simbol kemewahan. Hal ini menimbulkan ekses yang tidak diinginkan akibat konsumsi barang-barang tersebut. Ekses tersebut seperti terjadinya tindak kriminal, keresahan masyarakat dan hal lain yang bersifat negatif.

Dasar pertimbangan pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai adalah:

- (1) peraturan perundang-undangan cukai yang selama ini dipergunakan sebagai dasar pemungutan cukai, sudah tidak sesuai dengan perkembangan hukum dan perekonomian nasional;
- (2) dasar hukum pemungutan cukai yang berlaku selama ini terdiri dari beberapa ordonansi yang memberi perlakuan berbeda-beda dalam pengenaan cukainya, sehingga kurang

mencerminkan asas keadilan dan belum dapat memanfaatkan potensi objek cukai yang ada secara optimal serta kurang memperhatikan aspek perlindungan masyarakat.<sup>19</sup>

Dengan mengacu pada politik hukum nasional, penyatuan materi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai merupakan upaya penyederhanaan hukum di bidang cukai yang diharapkan dalam pelaksanaannya dapat diterapkan secara praktis, efektif, dan efisien.

Hal-hal baru yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai yang tidak terdapat dalam kelima ordonansi cukai yang berlaku sebelum ini antara lain ketentuan tentang sanksi administrasi, lembaga banding, audit di bidang cukai, dan penyidikan. Hal-hal yang baru tersebut dalam pelaksanaannya akan lebih menjamin perlindungan kepentingan masyarakat dan menciptakan iklim usaha yang dapat lebih mendukung laju pembangunan nasional.

Oleh karena itu, materi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai, selain bertujuan membina dan mengatur, juga memperhatikan prinsip<sup>20</sup>:

- (1) keadilan dalam keseimbangan, yaitu kewajiban cukai hanya dibebankan kepada orang-orang yang memang seharusnya diwajibkan untuk itu dan semua pihak yang terkait diperlakukan dengan cara yang sama dalam hal dan kondisi yang sama;
- (2) pemberian insentif yang bermanfaat bagi pertumbuhan perekonomian nasional, yaitu berupa fasilitas pembebasan cukai, contohnya pembebasan cukai terhadap barang kena cukai yang digunakan untuk keperluan penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan (pasal 9);
- (3) pembatasan dalam rangka perlindungan masyarakat di bidang kesehatan, ketertiban, dan keamanan;
- (4) netral dalam pemungutan cukai yang tidak menimbulkan distorsi pada perekonomian nasional;

---

<sup>19</sup> *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1995 Tentang Cukai*. 2000. Bandung. Fokusmedia. Hal 1

<sup>20</sup> *Ibid.* hal 3

- (5) kelayakan administrasi dengan maksud agar pelaksanaan administrasi cukai dapat dilaksanakan secara tertib, terkendali, sederhana, dan mudah dipahami oleh anggota masyarakat;
- (6) kepentingan penerimaan negara, dalam arti fleksibilitas ketentuan dalam undang-undang dapat menjamin peningkatan penerimaan negara, sehingga dapat mengantisipasi kebutuhan peningkatan pembiayaan pembangunan nasional;
- (7) pengawasan dan penerapan sanksi untuk menjamin ditaatinya ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang.

Berdasarkan Undang-Undang No. 11 tahun 1995 tentang Cukai, pengenaan cukai pada tiga produk yaitu hasil tembakau, minuman mengandung etil alkohol (MMEA) dan etil alkohol (EA) merupakan hasil penunjukan dengan berbagai pertimbangan berdasarkan aturan jaman Belanda. Namun ke depannya, untuk menentukan suatu objek cukai baru, maka penentuannya ditetapkan berdasarkan empat karakteristik yaitu barang-barang yang konsumsinya harus dibatasi, barang-barang yang distribusinya harus diawasi, barang-barang yang konsumsinya berdampak pada rusaknya lingkungan hidup dan sebagai sarana untuk memenuhi rasa kebersamaan dan keadilan di masyarakat. Terhadap barang-barang yang memenuhi kriteria tersebut dapat dikenakan cukai. Contoh komoditi yang dapat dikenakan cukai adalah semen, karena semen dapat menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan, sosial maupun kesehatan masyarakat, disamping itu semen sudah dikenakan cukai di 27 negara termasuk Malaysia, Korea dan India.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai juga mengatur, antara lain :

- (1) kemungkinan untuk memperluas objek cukai berdasarkan perkembangan keadaan;

- (2) pengawasan fisik dan administratif terhadap Barang Kena Cukai tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang berdampak negatif bagi kesehatan dan ketertiban umum;
- (3) saat pengenaan cukai dan pelunasan cukai atas Barang Kena Cukai yang dibuat di Indonesia dan yang diimpor;
- (4) pelunasan cukai dengan cara pembayaran atau pelekatan pita cukai.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai terdiri dari 16 bab dan 72 pasal, yang mengatur hal-hal pokok dan mendasar dalam hal cukai sedangkan ketentuan lebih lanjut perihal pelaksanaan dan teknisnya diatur dengan peraturan perundang-undangan dibawahnya yaitu Keputusan dan Peraturan Menteri Keuangan serta Keputusan dan Peraturan Direktur Jenderal Bea dan Cukai sebagai unsur pelaksana tugas pokok dan fungsi Departemen Keuangan di bidang cukai.

#### **2.2.4 Perubahan Undang-Undang Cukai**

Setelah berlaku selama kurang lebih sebelas tahun secara prinsip Undang-undang Nomor 11 Tahun 1995 sudah baik dan cukup untuk dijadikan pijakan pejabat bea dan cukai dalam menjalankan tugasnya dan pengusaha dalam menjalankan usahanya. Namun dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai, disadari masih terdapat hal-hal yang belum tertampung untuk memberdayakan peranan cukai sebagai salah satu sumber penerimaan Negara dan masih banyak yang perlu mendapat perubahan yang sesuai dengan perkembangan jaman. Oleh karena itu pemerintah berinisiatif melakukan amandemen terhadap Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai. Proses amandemen tersebut berlangsung mulai tahun 2005 hingga pertengahan tahun 2007, dimana dalam proses amandemen tersebut menghasilkan beberapa beberapa hal baru yang disesuaikan dengan perkembangan jaman.<sup>21</sup>

Pada amandemen undang-undang cukai yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang No. 39 tahun 2007 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai, pemerintah bersama dengan DPR mencoba untuk meluruskan kembali filosofi cukai yang sebelumnya dinilai tidak

---

<sup>21</sup> Rupang, Frans.. *UU No. 39/2007: Memungkinkan Perluasan Obyek Cukai Baru*. Artikel pada majalah bulanan *Warta Bea Cukai*. Edisi 395. Oktober 2007. Jakarta. Kantor Pusat DJBC. Hal 9.

tepat, dimana pengenaan cukai pada suatu produk hanya dilihat sebagai sarana untuk mendapatkan penghasilan bagi negara, dimana pelurusan filosofi cukai itu menjadi penerimaan negara dari sektor cukai merupakan konsekuensi yang harus dijalankan dari maksud pengenaan cukai seperti untuk meningkatkan lapangan kerja, peningkatan bahan baku, kesehatan dan lain sebagainya.<sup>22</sup>

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 hasil amandemen yang telah disahkan dan berlaku sejak tanggal 15 Agustus 2007 mempunyai karakter yang berbeda terutama yang berhubungan dengan pengusaha atau produsen barang kena cukai dan menghasilkan beberapa hal yang baru termasuk didalamnya jumlah pasal yang ada didalamnya dimana 39 pasal mengalami perubahan beserta dengan dua penjelasan pasal, 19 pasal baru dan sembilan pasal yang dihapus, sehingga jumlah pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007, sebanyak 82 pasal.<sup>23</sup>

Apabila suatu Undang-Undang dibuat untuk menggantikan Undang-Undang sebelumnya atau apabila suatu Undang-Undang di amandemen, tentunya Undang-Undang yang kemudian ini idealnya harus lebih baik dari Undang-Undang sebelumnya. Oleh karena itu, tujuan dilakukannya pembaruan peraturan perundang-undangan cukai yang lama dengan yang berlaku saat ini adalah untuk mengatur hal-hal yang lebih baik dari yang sebelumnya.

Yang menjadi pertimbangan dilakukannya perubahan Undang-undang Nomor 11 tahun 1995 antara lain untuk memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan penegakan hukum itu sendiri. Dengan demikian, dengan dilakukannya pemberatan sanksi pada setiap pelanggaran dalam undang-undang di bidang cukai dapat memberikan efek jera, selain itu undang-undang ini juga

---

<sup>22</sup> Lubis,Irmadi. Amandemen UU Cukai: Ikuti Alur Perkembangan Jaman. Artikel pada majalah bulanan *Warta Bea Cukai*. Edisi 395. Oktober 2007. Jakarta. Kantor Pusat DJBC. Hal 5.

<sup>23</sup> *ibid.* Hal 7.

mengatur tentang yang salah dalam menghitung dan menetapkan, akan diberikan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu, diharapkan dengan berlakunya undang-undang ini permainan antara petugas dan pengusaha dapat diminimalisasi atau dihilangkan.

Dalam penjelasan Umum atas Undang-Undang Nomor 39 tahun 2007 disebutkan bahwa<sup>24</sup>,

- (1) Dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai, disadari masih terdapat hal-hal yang belum tertampung untuk memberdayakan peranan cukai sebagai salah satu sumber penerimaan negara sehingga Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai perlu diubah sejalan dengan perkembangan sosial ekonomi dan kebijakan pemerintah.
- (2) Cukai sebagai pungutan Negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik sesuai dengan undang-undang merupakan penerimaan negara guna mewujudkan kesejahteraan, keadilan, dan keseimbangan.
- (3) Pengenaan cukai perlu dipertegas batasannya sehingga dapat memberikan landasan dan kepastian hukum dalam upaya menambah atau memperluas obyek cukai dengan tetap memperhatikan aspirasi dan kemampuan masyarakat.
- (4) Untuk dapat mengoptimalkan upaya penerimaan Negara dari sektor cukai, selain upaya penegasan batasan obyek cukai, juga perlu penyempurnaan sistem administrasi pungutan cukai dan peningkatan upaya penegakan hukum (*law enforcement*) serta penegasan pembinaan pegawai dalam rangka tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Oleh karena itu, materi perubahan Undang-Undang ini antara lain juga meliputi :
  - perluasan cara pelunasan cukai yang lebih akomodatif untuk menyesuaikan dengan praktek bisnis tanpa mengabaikan pengamanan hak-hak Negara;
  - penyempurnaan sistem penagihan utang cukai, kekurangan cukai, dan/ atau sanksi administrasi berupa denda dengan menambah skema pembayaran secara angsuran tanpa mengabaikan pengamanan hak-hak Negara;

---

<sup>24</sup> *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 Tentang Cukai (Dalam Satu Naskah)*. 2007. Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, hal 61

- menghapus ketentuan yang mengatur lembaga banding untuk menyesuaikan dengan ketentuan yang mengatur mengenai badan peradilan pajak sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak;
- penyelenggaraan pembukuan yang diselaraskan dengan perkembangan zaman dan ketentuan audit cukai;
- penegasan penggunaan dokumen cukai dan dokumen pelengkap cukai dalam bentuk data elektronik dan sanksi terhadap pelanggaran terhadap pihak yang mengakses sistem elektronik yang berkaitan dengan pelayanan dan / atau pengawasan di bidang cukai secara tidak sah;
- pengaturan tentang pembinaan pegawai Direktorat Jenderal Bea dan Cukai dengan kode etik dan penyelesaian pelanggarannya (*punishment*) melalui komisi kode etik serta pemberian insentif kepada Direktorat Jenderal Bea dan Cukai berdasarkan kinerja;
- pengaturan pemberian penghargaan (*reward*) bagi yang berjasa; dan
- pengaturan tentang bagi hasil dari cukai hasil tembakau kepada pemerintah daerah.

Pertimbangan selanjutnya adalah dalam rangka transparansi kebijakan cukai, pemerintah telah membuat roadmap kebijakan cukai yang mempertimbangkan aspek penerimaan, tenaga kerja dan kesehatan. Selain itu untuk mengoptimalkan penerimaan negara dari sektor cukai, undang-undang ini mengatur antara lain penyempurnaan sistem administrasi pemungutan cukai, peningkatan upaya penegakan hukum, penyesuaian sistem penagihan, penyesuaian sistem pembukuan, dan penggunaan dokumen cukai serta dokumen pelengkap cukai dalam bentuk elektronik.

Undang-Undang Nomor 39 tahun 2007 juga mengatur mengenai kode etik pegawai, pemberian sanksi terhadap pejabat bea dan cukai yang salah dalam menghitung atau menetapkan, serta premi kepada pegawai bea dan cukai dan orang yang berjasa.



Karakter lain yang membedakan antara Undang-Undang nomor 39 tahun 2007 dengan Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 adalah mengenai dana bagi hasil cukai. Dana bagi hasil hanya diberikan kepada daerah penghasil produk tembakau, karena di daerah tersebut banyak beredar barang kena cukai ilegal, sehingga daerah tersebut mendapat dana bagi hasil yang salah satu kegunaannya adalah untuk memerangi produksi barang kena cukai ilegal.

Mengenai dana bagi hasil untuk daerah penghasil tembakau tersebut tertuang dalam Pasal 66A, 66B, 66C, dan 66D. Irmadi menjelaskan, penerimaan negara dari cukai hasil tembakau akan dibagikan kepada provinsi penghasilnya sebesar 2 (dua) persen. Selanjutnya, realisasi dana tersebut dibagikan antara lain kepada provinsi itu sendiri sebesar 30 (tiga puluh) persen, kota/kabupaten penghasil sebesar 40 (empat puluh) persen, dan kota/kabupaten lainnya yang masih seprovinsi sebesar 30 (tiga puluh) persen<sup>25</sup>

Selain itu perubahan juga terdapat pada pasal 7 ayat 3 (a), ayat (3b) dan ayat (4) Undang-Undang nomor 39 tahun 2007 mengenai pencetakan pita cukai. Pada pasal tersebut pita cukai yang digunakan sebagai bukti pelunasan cukai yang juga alat pengawasan, pencetakannya diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan/atau badan atau lembaga yang ditunjuk oleh menteri dengan syarat-syarat yang ditetapkan yang paling sedikit memenuhi asas keamanan, kontinuitas, efektifitas, efisiensi dan memperoleh kesempatan yang sama.

Hal baru juga terdapat pada kewenangan khusus Direktur Jenderal yang terdapat pada Undang-undang Nomor 39 tahun 2007 pasal 40a yang berbeda dengan undang-undang sebelum amandemen. Pada Undang-undang Nomor 11

---

<sup>25</sup> Hukumonline.com. Tarif Cukai Hasil Tembakau Tak Setinggi Draft Awal UU Cukai

tahun 1995, belum mengatur kewenangan Direktur Jenderal untuk melakukan pembetulan administrasi apabila terjadi kesalahan atau kekeliruan manusiawi dalam suatu penetapan, sehingga sanksi administrasi berupa denda dapat dihapus atau dikurangi oleh Direktur Jenderal Bea dan Cukai.

Selain itu kewajiban melaksanakan pembukuan dan pencatatan (pasal 16 dan pasal 16a) juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 tahun 2007 dimana pembukuan yang diwajibkan adalah pembukuan yang sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum dan dilaporkan berdasarkan standar akuntansi keuangan Indonesia, yang wajib dilakukan oleh pengusaha pabrik, pengusaha tempat penyimpanan, importir barang kena cukai atau penyalur.

## **2.3 Pengertian Dasar dalam Undang-Undang Cukai**

### **2.3.1 Pengertian Cukai**

Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 menyebutkan bahwa Cukai merupakan pajak Negara yang dibebankan kepada pemakai dan bersifat selektif serta perluasan pengenaannya berdasarkan sifat atau karakteristik objek cukai. Sehingga dapat dikatakan bahwa Cukai termasuk pajak tidak langsung yaitu pajak yang dapat dibebankan atau dilimpahkan kepada orang lain dalam hal ini adalah pemakai atau konsumen. Rochmat Soemitro (1998:233) dalam bukunya *Dasar-Dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan*, mendefinisikan Pajak sebagai berikut:

“Pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan Undang-Undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal balik (kontra prestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum”<sup>26</sup>

John Stuart Mill (2004:100), seorang ahli ekonomi berkebangsaan Inggris mengemukakan bahwa pajak langsung adalah pajak yang dikenakan terhadap orang yang harus menanggung dan membayarnya, sedangkan pajak tidak langsung dikenakan terhadap orang yang

---

<sup>26</sup> Soemitro, Rochmat.1994. *Dasar-dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan*. Bandung. Eresco. hal 233

harus menanggungnya, tetapi dapat diharapkan pihak ketiga untuk membayarnya. Ciri dari pajak tidak langsung dapat dilihat dari tiga unsur yang terdapat dalam kewajiban memenuhi pajak. Contoh dalam cukai tembakau; unsur pertama pengusaha pabrik rokok sebagai penanggung pajak/cukai, unsur kedua pedagang rokok yang membeli rokok dari pabrik sebagai penanggung jawab pajak/cukai, dan unsur ketiga adalah konsumen sebagai *destinataris* atau yang dituju pembuat undang-undang untuk membayar pajak/cukai.<sup>27</sup>

Menurut Ramsey Rule untuk pajak barang konsumsi, barang-barang dengan tingkat permintaan yang inelastis harus dikenakan pajak yang lebih tinggi, sementara barang-barang yang tingkat permintaannya relatif elastis dikenakan pajak serendah-rendahnya.<sup>28</sup> Bukti secara internasional menunjukkan bahwa cukai rokok dan produk tembakau memenuhi ketentuan Ramsey Rule karena permintaan terhadap produk tembakau adalah inelastis di sebagian besar negara. Peningkatan cukai tembakau menghasilkan pendapatan negara dalam jumlah besar dan juga mengurangi hilangnya kesejahteraan yang disebabkan karena meningkatnya harga oleh pajak yang tinggi,<sup>29</sup> sehingga peningkatan cukai produk tembakau dianggap oleh IMF menguntungkan.

Cukai sebagai sumber penerimaan Negara mempunyai peran yang sangat penting bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional yang mandiri sehingga diharapkan dapat mengurangi ketergantungan terhadap pinjaman luar negeri. Cukai adalah pungutan Negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan dalam Undang-Undang No 11 tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007. Yang dimaksud dengan barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan adalah barang-barang yang dalam pemakaiannya<sup>30</sup>, antara lain, perlu dibatasi atau diawasi. Barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 adalah sebagai berikut:

---

<sup>27</sup> Brotodihardjo,R.,Santosa. 2004. *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*.Bandung. Refika Aditama. Hal 100

<sup>28</sup> Ramsey, Frank P. (1927), *Economic Journal* 37:145 (March), 47-61. Tersedia dalam waktu yang terbatas: <http://alpha.montclair.edu/~lebelp/RamseyTaxationEC1927.pdf>

<sup>29</sup> Lihat Coady and Dreze. *Commodity Taxation and Social Welfare: the generalized Ramsey Rule*. 2000 <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/de/dedps27.pdf>

<sup>30</sup> Sriyono. 2004. *Diklat Jarak Jauh Teknis Substantif Spesialisasi Cukai : Modul 2 Undang-Undang Cukai*.Jakarta. Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan Pusdiklat Bea dan Cukai.hal 9

- *etil alkohol* atau *etanol*, dengan tidak mengindahkan bahan yang digunakan dan proses pembuatannya;
- *minuman yang mengandung etil alkohol* dalam kadar berapa pun, dengan tidak mengindahkan bahan yang digunakan dalam proses pembuatannya, termasuk konsentrat yang mengandung etil alkohol;
- *hasil tembakau*, yang meliputi sigaret, cerutu, rokok daun, tembakau iris, dan hasil pengolahan tembakau lainnya, dengan tidak mengindahkan digunakan atau tidak bahan pengganti atau bahan pembantu dalam pembuatannya.

Barang kena cukai berupa hasil tembakau, berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 39 tahun 2007, dikenakan cukai berdasarkan *tarif* paling tinggi:

- (1) untuk hasil tembakau yang dibuat di Indonesia:
  - 275% (dua ratus tujuh puluh lima persen) dari harga dasar apabila harga dasar yang digunakan adalah harga jual pabrik, atau
  - 57% (lima puluh tujuh persen) dari harga dasar apabila harga dasar yang digunakan adalah harga jual eceran.
- (2) untuk hasil tembakau yang diimpor
  - 275% (dua ratus tujuh puluh lima persen) dari harga dasar apabila harga dasar yang digunakan adalah harga jual pabrik, atau
  - 57% (lima puluh tujuh persen) dari harga dasar apabila harga dasar yang digunakan adalah harga jual eceran.

Tarif cukai tersebut dapat diubah dari persentase harga dasar (*advolorum*) menjadi jumlah dalam rupiah untuk setiap satuan barang kena cukai (*spesifik*) atau sebaliknya atau penggabungan dari keduanya. Penentuan besaran tarif cukai dan perubahan tarif cukai diatur lebih lanjut dengan peraturan Menteri Keuangan. Menteri Keuangan dapat menetapkan jenis tarif mana yang akan dipakai untuk menghitung cukai, berdasarkan target penerimaan cukai yang

menjadi beban dan tanggung jawab Menteri Keuangan. Tiap tahun Menteri Keuangan mengeluarkan peraturan yang berisi penetapan tarif cukai dan harga jual eceran. Tarif yang sekarang berlaku adalah penggabungan tarif *advolorum* dan *spesifik* berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 134/PMK.04/2007 (Tabel 3.5). Pengusaha pabrik golongan besar dikenakan tarif cukai lebih tinggi dari pengusaha golongan kecil.

Harga dasar yang digunakan untuk perhitungan cukai atas barang kena cukai yang dibuat di Indonesia adalah harga jual pabrik atau harga jual eceran. Yang dimaksud dengan *harga jual pabrik* adalah harga penyerahan pabrik kepada penyalur atau konsumen yang di dalamnya belum termasuk cukai, sedangkan yang dimaksud dengan *harga jual eceran* adalah harga yang ditetapkan sebagai dasar penghitungan besarnya cukai. Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan harga dasar diatur dengan peraturan Menteri Keuangan.

Pengenaan cukai mulai berlaku untuk barang kena cukai yang dibuat di Indonesia pada saat selesai dibuat dan untuk Barang Kena Cukai yang diimpor pada saat pemasukannya ke dalam Daerah Pabean sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Kepabeanan. Berdasarkan pasal 3 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007, tanggung jawab cukai untuk Barang Kena Cukai yang dibuat di Indonesia berada pada Pengusaha Pabrik atau Pengusaha Tempat Penyimpanan, dan untuk Barang Kena Cukai yang diimpor berada pada Importir atau pihak-pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Kepabeanan.

Pelunasan cukai diatur dalam pasal 7 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007, yang menyebutkan bahwa Cukai atas barang kena cukai yang dibuat di Indonesia, dilunasi pada saat pengeluaran barang kena cukai dari pabrik atau tempat penyimpanan, sedangkan atas barang kena cukai yang diimpor cukainya dilunasi pada saat barang kena cukai diimpor untuk dipakai. Pada dasarnya pelunasan cukai atas barang kena cukai merupakan pemenuhan persyaratan dalam rangka mengamankan hak-hak negara yang melekat pada barang kena cukai sehingga barang kena cukai tersebut dapat disetujui untuk dikeluarkan dari pabrik, tempat penyimpanan, atau diimpor untuk dipakai.

Cara pelunasan cukai dilaksanakan dengan cara pembayaran, pelekatan pita cukai, atau pembubuhan tanda pelunasan cukai lainnya. Pelunasan cukai dengan cara pembayaran

dibuktikan dengan dokumen cukai yang dipersyaratkan, pembayaran harus dilakukan sebelum barang kena cukai dikeluarkan dari pabrik atau tempat penyimpanan. Pelunasan cukai dengan cara pelekatan pita cukai dilakukan dengan cara melekatkan pita cukai yang seharusnya dan dilekatkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, pelekatan pita cukai pada kemasan atau bungkus barang kena cukai harus dilakukan sebelum barang kena cukai dikeluarkan dari pabrik. Pelunasan cukai dengan cara pembubuhan tanda pelunasan cukai lainnya dilakukan dengan cara membubuhkan tanda pelunasan cukai lainnya yang seharusnya dan dibubuhkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, antara lain barcode dan hologram, dan pembubuhan tanda pelunasan cukai lainnya harus dilakukan sebelum barang kena cukai dikeluarkan dari pabrik.

### **2.3.2 Pengusaha Pabrik Rokok**

Definisi mengenai pabrik dan pengusaha pabrik dijelaskan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 pasal 1 yang menyebutkan bahwa Pabrik adalah tempat tertentu termasuk bangunan, halaman dan lapangan yang merupakan bagian daripadanya, yang dipergunakan untuk menghasilkan barang kena cukai dan/atau untuk mengemas barang kena cukai dalam kemasan untuk penjualan eceran, sedangkan Pengusaha pabrik adalah orang yang mengusahakan pabrik.

Berdasarkan pasal tersebut dijelaskan bahwa pabrik merupakan tempat yang meliputi bangunan, halaman dan lapangan yang berada pada bagian pabrik tersebut dan merupakan bagian daripada pabrik yang bersangkutan yang digunakan untuk membuat atau memproduksi barang-barang yang dikenai cukai, sedangkan pengusaha pabrik adalah orang yang mengusahakan tempat tersebut.

Di dalam pabrik dilarang menghasilkan barang selain barang kena cukai yang ditetapkan dalam surat izin yang bersangkutan. Selain itu di dalam pabrik dilarang menyimpan atau menyediakan pita cukai dan/atau tanda pelunasan cukai lainnya yang telah dipakai; dan/atau menyimpan atau menyediakan pengemas barang kena cukai yang telah dipakai dengan pita cukai dan/atau tanda pelunasan cukai lainnya yang masih utuh.

Yang dapat menjadi pengusaha pabrik adalah badan hukum atau orang pribadi yang berkedudukan di Indonesia; atau badan hukum atau orang pribadi yang secara sah mewakili

badan hukum atau orang pribadi yang berkedudukan di luar Indonesia. Berdasarkan jumlah produksi hasil tembakau per tahun, pengusaha pabrik hasil tembakau di Indonesia dikelompokkan menjadi golongan-golongan pengusaha. Penggolongan pengusaha pabrik diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor: 228/KMK.05/1996, dan berkali-kali mengalami perubahan, dan perubahan terakhir adalah Peraturan Menteri Keuangan No.134/PMK.04/2007 tanggal 1 Nopember 2007.

Perubahan kelompok pengusaha pabrik rokok berdasarkan jumlah produksi per tahun dapat kita lihat pada Tabel 2.1.dan Tabel 2.2. Kelompok Pengusaha Pabrik Rokok Kecil Sekali atau Golongan IIIB, selain tarif cukai dan batasan harga jual ecerannya paling kecil juga mendapat fasilitas tidak dipungut PPN (bukan Pengusaha Kena Pajak). Sejak bulan Juli tahun 2005 terjadi perubahan istilah dalam pengelompokan pengusaha pabrik, semula memakai istilah Besar-Menengah-Kecil-Kecil Sekali, berubah menjadi Golongan I, Golongan II, Golongan IIIA dan Golongan IIIB. Penggolongan pengusaha pabrik berdasarkan jumlah produksi per tahun dapat dilihat pada Tabel 2.2.

Tabel 2.1 Pengelompokan Pengusaha Pabrik Hasil Tembakau (Periode 1996 sampai dengan 2004)

<b>Keputusan Menteri Keuangan</b>	<b>Kelompok Pengusaha Pabrik</b>	<b>Batasan Produksi Pabrik Per Tahun</b>
Nomor 228/KMK.05/1996 (berlaku 1-30 April 1996)	Besar	Lebih dari 45 milyar batang
	Menengah Besar	Lebih dari 5 milyar batang tetapi tidak lebih dari 45 milyar batang
	Menengah	Lebih dari 750 juta batang tetapi tidak lebih dari 5 milyar batang
	Kecil	750 juta batang atau kurang
	K-1000	Tidak lebih dari 18 juta batang
Nomor 229/KMK.05/1996 (berlaku mulai 1 Mei 1996)	Besar	Lebih dari 5 milyar batang
	Menengah	Lebih dari 2,5 milyar batang tetapi tidak lebih dari 5 milyar batang
	Kecil	Lebih dari 28,8 juta batang tetapi tidak lebih dari 2,5 milyar batang
	Kecil Sekali	28,8 juta batang atau kurang
91/KMK.05/1997 (berlaku mulai 1 April 1997)	Masih sama dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor: 229/KMK.05/1996	
Nomor 118/KMK.05/1998 (berlaku mulai	Besar	Lebih dari 5 milyar batang
	Menengah	Lebih dari 2,5 milyar batang tetapi tidak lebih dari 5 milyar batang
	Menengah	Lebih dari 0 milyar batang tetapi tidak lebih dari

1 April 1998)	Kecil	2,5 milyar batang
	Kecil	Lebih dari 0 batang tetapi tidak lebih dari 15 juta batang
Nomor 124/KMK.05/ 1999 (berlaku mulai 1 April 1999)	Besar	Lebih dari 6 milyar batang
	Menengah	Lebih dari 2 milyar batang sampai dengan 6 milyar batang
	Kecil	Tidak melebihi 2 milyar batang
	Kecil Sekali	Tidak melebihi 20 juta batang
89/KMK.05/ 2000 (berlaku mulai 1 April 2000)	Masih sama dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor: 229/KMK.05/1996	
Nomor 145/KMK.04/ 2001 (berlaku mulai 1 April 2001)	Besar	Lebih dari 6 milyar batang
	Menengah	Lebih dari 2 milyar batang sampai dengan 6 milyar batang
	Kecil	Tidak melebihi 2 milyar batang
	Kecil Sekali	Tidak melebihi 6 juta batang
Nomor 597/KMK.04/ 2001 (berlaku mulai 1 Des 2001)	Besar	Lebih dari 2 milyar batang
	Menengah	Lebih dari 500 juta batang sampai dengan 2 milyar batang
	Kecil	Tidak melebihi 500 juta batang
	Kecil Sekali	Tidak melebihi 6 juta batang

Tabel 2.2 Penggolongan Pengusaha Pabrik Hasil Tembakau (Periode 2005 sampai sekarang).

<b>Peraturan Menteri Keuangan</b>	<b>Golongan Pengusaha Pabrik</b>	<b>Batasan Produksi Pabrik Per Tahun</b>
Nomor 43/PMK.04/ 2005 (berlaku 1 Juli 2005)	Gol. I	Lebih dari 2 milyar batang
	Gol. II	Lebih dari 500 juta batang tetapi tidak lebih dari 2 milyar batang
	Gol. IIIA	Lebih dari 6 juta batang tetapi tidak lebih dari 500 juta batang
	Gol. IIIB	Tidak lebih dari 6 juta batag
17/PMK.04/ 2006 (berlaku mulai 1 April 2006)	Masih sama dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 43/PMK.04/2005	
118/PMK.04/ 2006 (berlaku mulai 1 Des 2006)	Masih sama dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 43/PMK.04/2005	
Nomor 134/PMK.04/ 2007 (berlaku mulai 1 Jan 2008)	Gol. I	Lebih dari 2 milyar batang
	Gol. II	Lebih dari 500 juta batang tetapi tidak lebih dari 2 milyar batang
	Gol. III	Tidak lebih dari 500 juta batang

Sebelum berlakunya Peraturan Menteri Keuangan No.134/PMK.04/2007 tanggal 1 Nopember 2007, berdasarkan jumlah produksi hasil tembakau per tahun, pengusaha pabrik sigaret/rokok golongan III dibagi menjadi dua yakni golongan pengusaha pabrik IIIA, dan golongan pengusaha pabrik IIIB. Pengusaha Pabrik Golongan IIIA dan Golongan IIIB inilah



yang kerap kali melakukan pelanggaran di bidang cukai dengan berbagai modus dan motif, sedangkan Pengusaha Pabrik Golongan II (Menengah) dan Golongan I (Besar) jarang bahkan hampir tidak pernah melakukan pelanggaran mengingat reputasi dan nama baik perusahaan rokok yang sudah terkenal akan hancur apabila melakukan pelanggaran.

Pengelompokan atau penggolongan pengusaha pabrik sebagaimana terlihat pada Tabel 2.1 dan 2.2, dimaksud untuk memberikan pembedaan dalam perlakuan pengenaan tarif cukai dan harga jual eceran. Semakin tinggi tingkat produksinya akan dikenakan tarif cukai yang lebih tinggi dibandingkan pengusaha pabrik yang produksinya lebih kecil. Dengan demikian tarif cukai yang dikenakan kepada pengusaha golongan I tentu lebih tinggi dibandingkan pengusaha golongan II atau golongan III untuk jenis produk rokok yang sama (untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Tabel 3.2).

Pengusaha pabrik rokok yang berada dalam pengawasan Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A2 Kudus adalah: pengusaha pabrik golongan I adalah PT. Djarum, PT Nojorono Tobacco Internasional dan PT. Sampoerna Tbk; pengusaha pabrik golongan II adalah PR Sukun, PR Jambu Bol, PT Nikki Super Tobacco Indonesia, dan PT Filasta Indonesia, sedangkan pengusaha pabrik golongan III seperti PT Tapel Kuda, PR Sidodadi, PR Dua Tiga, PR AA & 36, dan lain-lain.

### **2.3.3 Ijin Pendirian Pabrik Rokok**

Sebelum menjalankan usaha pabrik rokok, pengusaha wajib mendapatkan ijin. Ijin pendirian pabrik ini tertuang dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 *pasal 14* yang menyebutkan bahwa setiap orang yang akan menjalankan kegiatan sebagai pengusaha pabrik; pengusaha tempat penyimpanan; importir barang kena cukai; penyalur; atau pengusaha tempat penjualan eceran, wajib memiliki izin berupa Nomor Pokok Pengusaha Barang Kena Cukai (NPPBKC) dari Menteri. Izin berupa Nomor Pokok Pengusaha Barang Kena Cukai diberikan kepada badan hukum atau orang pribadi yang berkedudukan di Indonesia; atau badan hukum atau orang pribadi yang secara sah mewakili badan hukum atau orang pribadi yang berkedudukan di luar Indonesia.

Dalam hal pemegang izin orang pribadi, apabila yang bersangkutan meninggal dunia, izin dapat dipergunakan selama dua belas bulan sejak tanggal meninggal yang bersangkutan oleh ahli waris atau yang dikuasakan dan setelah lewat jangka waktu tersebut, izin wajib diperbaharui. Izin dapat dicabut dalam hal: atas permohonan pemegang izin yang bersangkutan; tidak dilakukan kegiatan selama satu tahun; persyaratan perizinan tidak lagi dipenuhi; pemegang izin tidak lagi secara sah mewakili badan hukum atau orang pribadi yang berkedudukan di luar Indonesia; pemegang izin dinyatakan pailit; pemegang izin dipidana berdasarkan keputusan hakim yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melanggar ketentuan Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007; atau pemegang izin melanggar ketentuan larangan yang diatur dalam pasal 30 Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007.

Dalam penjelasan pada pasal 14 ini disebutkan bahwa ijin berupa Nomor Pokok Pengusaha Barang Kena Cukai tanpa mengurangi persyaratan atau kewenangan instansi lain yang harus dipenuhi oleh Pengusaha Pabrik yang bersangkutan sehubungan dengan kegiatan pengusaha atau importir tersebut.

Sedangkan pada penjelasan Pasal 14 ayat (4) huruf d disebutkan bahwa Izin untuk badan hukum atau orang pribadi yang berkedudukan di luar Indonesia berdasarkan ketentuan yang diatur pada ayat (2) hanya diberikan kepada badan hukum atau orang pribadi yang berada di Indonesia yang mewakilinya secara sah. Oleh karena itu, apabila badan hukum atau orang pribadi yang berada di Indonesia tidak lagi mewakili secara sah badan hukum atau orang pribadi yang berkedudukan di luar Indonesia, izin dapat dicabut.

Penjelasan pada Pasal 14 ayat (7) disebutkan bahwa yang dimaksud dengan menjalankan usaha Pabrik atau Tempat Penyimpanan atau Tempat Penjualan Eceran Barang Kena Cukai tertentu atau mengimpor Barang Kena Cukai yang pelunasan cukainya dengan cara pelekatan pita cukai adalah segala perbuatan yang menunjukkan indikasi kuat ke arah menjalankan usaha tersebut walaupun secara nyata belum memproduksi atau menyimpan barang Kena Cukai atau menjual eceran Barang Kena Cukai tertentu atau mengimpor Barang Kena Cukai yang pelunasan cukainya dengan cara pelekatan pita cukai. Sanksi administrasi yang diatur pada ayat ini dikenakan terhadap pelanggaran yang tidak mengakibatkan kerugian negara.

Tata cara pemberian Nomor Pokok Pengusaha Barang Kena Cukai diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 75/PMK.04/2006 dan Surat Edaran Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor: SE-29/BC/2006.

#### **2.3.4 Kewajiban Pengusaha Pabrik Rokok**

Dalam menjalankan usaha pabrik rokok, pengusaha mempunyai beberapa kewajiban yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007, sebagai contoh yang diatur dalam *Pasal 16* yaitu Pengusaha Pabrik wajib mencatat dan membukukan barang kena cukai yang dibuat di pabrik, dimasukkan ke pabrik atau dikeluarkan dari pabrik, di samping itu pengusaha juga diwajibkan memberitahukan secara berkala kepada Kepala Kantor tentang barang kena cukai yang selesai dibuat. Kewajiban melaksanakan pembukuan dan pencatatan oleh pengusaha adalah yang sesuai dengan prinsip dan kaidah akuntansi yang berlaku umum dan dilaporkan berdasarkan standar akuntansi keuangan Indonesia.

Di samping itu pemasukan dan pengeluaran barang kena cukai ke dalam dan ke luar pabrik wajib diberitahukan oleh pengusaha kepada Kepala Kantor dan wajib dilindungi dengan dokumen cukai. Pada saat dilakukan pencacahan barang kena cukai di pabrik oleh Pejabat Bea dan Cukai, pengusaha pabrik berkewajiban menunjukkan semua barang kena cukai yang ada di dalam pabrik, serta menyediakan tenaga dan peralatan untuk keperluan pencacahan.

Pengusaha Pabrik Rokok bertanggung jawab terhadap pelunasan cukai atas Barang Kena Cukai yang diproduksinya dengan cara melekatkan produk rokok yang dihasilkannya dengan pita cukai sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, ketentuan tersebut adalah

:

- (1) pita cukai yang dilekatkan sesuai dengan tarif cukai dan harga dasar Barang Kena Cukai yang ditetapkan;
- (2) pita cukai yang dilekatkan utuh atau tidak rusak atau bukan bekas pakai;
- (3) pita cukai yang dilekatkan atau tanda pelunasan cukai lainnya yang dibubuhkan pada barang kena cukai yang bukan haknya dan/atau tidak sesuai dengan spesifikasi yang ditetapkan.

#### **2.4 Sanksi dalam Undang-Undang Cukai**

Untuk menjamin dilunasinya cukai yang terhutang atas Barang Kena Cukai yang dihasilkan, Undang-Undang Cukai mengatur dikenakannya sanksi bagi siapa saja termasuk Pengusaha Pabrik Rokok yang melanggar atau tidak memenuhi ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 dan peraturan pelaksanaannya. Penerapan sanksi pada Undang-Undang Cukai dilakukan melalui dua jenis sanksi yaitu sanksi administrasi dan sanksi pidana. Sebagai bagian dari hukum fiskal, Undang-Undang Cukai selayaknya mengutamakan penyelesaian administratif sebagai pemulihan dan pemenuhan fiskus sehingga penyelesaiannya cukup dengan pemberian sanksi berupa denda. Namun apabila dalam pelanggaran tersebut mengandung unsur-unsur kejahatan seperti pemalsuan pita cukai, penggunaan pita cukai yang bukan haknya, pemalsuan dokumen, menjual BKC tanpa mengindahkan ketentuan yang mengakibatkan kerugian negara, perusakan segel, maka pelanggaran yang semacam itu dikenakan sanksi pidana.

Dari sisi penegakan hukum, Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 tahun 2007 sudah memuat pengenaan sanksi yang cukup memadai dimana untuk sanksi administratif diantaranya berupa denda nominal tetap mulai dari Rp. 10 juta hingga Rp. 75 juta dan sanksi pidana minimal satu tahun dan maksimal 5 tahun. Untuk dapat lebih memberikan efek jera bagi pengusaha di bidang cukai, Undang-Undang Cukai mengatur batasan sanksi minimum. Selain itu juga ada sanksi pidana kumulatif

(pidana penjara paling sedikit satu tahun dan paling lama lima tahun dan pidana denda paling sedikit dua kali nilai cukai dan 10 kali nilai cukai yang seharusnya dibayar).

#### **2.4.1 Sanksi Administrasi**

Sanksi administrasi adalah sanksi berupa denda yang dikenakan terhadap pelanggaran yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 tahun 2007. Terdapat 22 (dua puluh dua) ketentuan pelanggaran di dalam Undang-Undang Cukai yang dikenakan sanksi administrasi berupa denda. Salah satu contoh ketentuan pelanggaran yang dikenakan sanksi administrasi dapat dilihat pada Pasal 14 ayat (7), yang menyebutkan bahwa setiap orang yang menjalankan kegiatan sebagai pengusaha pabrik tanpa memiliki izin dikenai sanksi administrasi berupa denda paling sedikit Rp20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).<sup>31</sup>

Maksud pengenaan sanksi administrasi adalah untuk memulihkan hak-hak negara dan untuk menjamin ditaatinya aturan yang secara tegas telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 tahun 2007.

Sanksi administrasi berupa denda yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 tahun 2007 besarnya dinyatakan dalam bentuk :

- nilai rupiah tertentu (Pasal 16 ayat (4) dan (5), Pasal 16B, dan Pasal 39 ayat (2));
- perkalian tertentu dari nilai cukai yang tidak dibayar (Pasal 16 ayat(6), Pasal 23, dan Pasal 25 ayat (4))
- nilai rupiah minimum sampai dengan maksimum (Pasal 14 ayat (7), Pasal 25 ayat (4a), Pasal 26 ayat (3), Pasal 27 ayat (4), Pasal 31 ayat (3), Pasal 35 ayat (4), Pasal 36 ayat (2), dan Pasal 37 ayat (4));
- prosentase tertentu dari nilai cukai yang terhutang (Pasal 7A ayat (7) dan (8));

---

<sup>31</sup>*Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 Tentang Cukai sebagaimana Diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 (Dalam Satu Naskah)2007. Jakarta. Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Hal 33.*

- perkalian tertentu minimum sampai dengan maksimum dari nilai cukai yang seharusnya dibayar (Pasal 8 ayat (3), Pasal 9 ayat (3), Pasal 27 ayat (3), Pasal 29 ayat (2a), dan Pasal 32 ayat (2)).

## 2.4.2 Sanksi Pidana

Sanksi pidana adalah sanksi berupa pidana yang dijatuhkan oleh hakim dalam sidang pengadilan terhadap pelanggaran ketentuan pidana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 tahun 2007. Sanksi pidana dapat berupa pidana penjara dan/atau pidana denda.

Maksud pengenaan sanksi pidana adalah untuk dapat memberikan efek jera bagi pengusaha pabrik rokok maupun siapa saja yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan pidana yang telah diatur dalam Undang-Undang Cukai. Salah satu terobosan dalam Undang-Undang Nomor 39 tahun 2007 yang merupakan amandemen dari Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai adalah batasan sanksi minimum termasuk sanksi pidana. Adanya batasan sanksi minimum dalam ketentuan pidana pada Undang-Undang Cukai mengurangi kemungkinan timbulnya *disparitas* pidana dalam penjatuhan putusan oleh hakim.

Sanksi pidana yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 tahun 2007 bersifat *komulatif* dan *komulatif-alternatif*. Terdapat 9 (sembilan) pasal sanksi pidana yang tersebar dalam Pasal 50, Pasal 52, Pasal 53, Pasal 54, Pasal 55, Pasal 56, Pasal 57, Pasal 58, dan Pasal 58A. Contoh sanksi pidana dapat kita lihat seperti pada rumusan pasal 55 Undang-Undang nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 yang menyebutkan :

*Setiap orang yang:*

*a. Membuat secara melawan hukum, meniru, atau memalsukan pita cukai atau tanda pelunasan cukai lainnya;*

*b. membeli, menyimpan, mempergunakan, menjual, menawarkan, menyerahkan, menyediakan untuk dijual, atau mengimpor pita cukai atau tanda pelunasan cukai lainnya, yang palsu atau dipalsukan; atau*

*c. mempergunakan, menjual, menawarkan, menyerahkan, menyediakan untuk dijual, atau mengimpor pita cukai atau tanda pelunasan cukai lainnya yang sudah dipakai,*

*dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan pidana denda paling sedikit 2 (dua) kali nilai*

*cukai dan paling banyak 10 (sepuluh) kali nilai cukai yang seharusnya dibayar.<sup>32</sup>*

Sanksi pidana terhadap pengusaha pabrik yang memproduksi dan menjual rokok yang tidak dilekati pita cukai atau yang biasa disebut dengan *rokok polos* adalah Pasal 54 Undang-Undang Cukai yang berbunyi :

*Setiap orang yang menawarkan, menyerahkan, menjual, atau menyediakan untuk dijual barang kena cukai yang tidak dikemas untuk penjualan eceran atau tidak dilekati pita cukai atau tidak dibubuhi tanda pelunasan cukai lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling sedikit 2 (dua) kali nilai cukai dan paling banyak 10 (sepuluh) kali nilai cukai yang seharusnya dibayar.<sup>33</sup>*

## **2.5 Wewenang Pejabat Bea dan Cukai**

Undang-Undang No. 11 tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 memberi wewenang yang luas kepada Direktorat Jenderal Bea dan Cukai untuk melaksanakan Undang-Undang dimaksud. Secara garis besarnya wewenang tersebut dapat dibagi sebagai berikut :

(1) Wewenang Umum

Wewenang umum biasa juga disebut wewenang administratif. Disebut wewenang umum karena kewenangan ini melekat atau dimiliki oleh semua pegawai Bea dan Cukai untuk melaksanakan Undang-Undang Cukai.

(2) Wewenang Khusus

Wewenang ini biasa disebut sebagai wewenang yuridis. Dikatakan wewenang khusus karena khusus pejabat Bea dan Cukai tertentu saja yang memiliki wewenang ini, dikarenakan di samping harus mengikuti pendidikan khusus harus pula diangkat secara khusus berdasarkan Undang-Undang khusus yang mengaturnya. Wewenang khusus ini dapat dibagi dua yaitu

---

<sup>32</sup> Ibid. Hal 64.

<sup>33</sup> Ibid.

wewenang penyidikan dan wewenang penyitaan. Adapun pengangkatan tersebut adalah berlaku terhadap:

- Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Bea dan Cukai diangkat oleh Menteri Kehakiman & HAM.
- Juru Sita Bea dan Cukai diangkat oleh kepala Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai setelah memenuhi persyaratan tertentu.

### **2.5.1 Wewenang Umum**

Pada dasarnya wewenang umum melekat pada setiap pejabat/pegawai Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, jadi tidak perlu pengangkatan khusus cukup surat tugas atau penunjukkan saja. Sebagai contoh dari wewenang umum ini adalah yang diatur dalam Pasal 33 Undang-Undang No. 11 tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007, yaitu Pejabat Bea dan Cukai berwenang mengambil tindakan yang diperlukan atas barang kena cukai berupa penghentian, pemeriksaan, penegahan, dan penyegelan sarana pengangkut.

Pejabat Bea dan Cukai juga berwenang melakukan pemeriksaan atas pabrik, tempat penyimpanan dan tempat-tempat lain yang digunakan untuk menyimpan barang kena cukai yang belum dilunasi cukainya atau memperoleh pembebasan Cukai.

Pasal 37 Undang-Undang No. 11 tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 mengatur wewenang Pejabat Bea dan Cukai memeriksa buku, catatan atau dokumen yang diwajibkan oleh undang-undang dan pembukuan perusahaan yang berkaitan dengan barang kena cukai.

Guna pengamanan cukai Pejabat Bea dan Cukai juga berwenang juga mengunci, menyegel dan atau melekatkan tanda pengaman pada bagian-bagian dari pabrik, tempat penyimpanan, tempat penjualan eceran, tempat-tempat lain atau sarana pengangkut yang didalamnya terdapat barang kena cukai.

### **2.5.2 Wewenang Penyidikan**

Berkaitan dengan tindak pidana di bidang Cukai, maka sesuai Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP maka yang berhak memeriksa/menyidik adalah penyidik pegawai



negeri sipil bea dan cukai (PPNSBC). Berdasarkan Pasal 63 Undang-Undang Cukai Penyidik Pegawai Negeri Sipil Bea dan Cukai karena kewajibannya berwenang :

- (1) Menerima laporan atau keterangan dari seseorang tentang adanya tindak pidana dibidang cukai.
- (2) Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi.
- (3) Melakukan penangkapan dan penahanan terhadap orang yang disangka melakukan tindak pidana dibidang cukai.
- (4) Memotret dan/atau merekam melalui media audio visual terhadap orang, barang, sarana pengangkut, atau apa saja yang dapat dijadikan bukti adanya tindak pidana di bidang Cukai.
- (5) Memeriksa catatan dan pembukuan yang diwajibkan menurut Undang-Undang ini dan pembukuan lainnya.
- (6) Mengambil sidik jari orang.
- (7) Menggeledah tempat atau sarana pengangkut dan memeriksa barang yang terdapat didalamnya apabila dicurigai adanya tindak pidana dibidang cukai.
- (8) Menyita benda yang diduga keras merupakan barang yang dapat dijadikan bukti dalam perkara tindak pidana dibidang Cukai.
- (9) Memberikan tanda pengaman dan mengamankan apa saja yang dapat dipakai sebagai bukti sehubungan dengan tindak pidana dibidang cukai.
- (10) Mendatangkan tenaga ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara.
- (11) Menyuruh berhenti seorang tersangka pelaku tindak pidana dibidang cukai serta memeriksa tanda pengenal diri tersangka.
- (12) Menghentikan penyidikan
- (13) Melakukan tindakan lain yang perlu untuk kelancaran penyidikan tindak pidana dibidang cukai menurut hukum yang bertanggung jawab.

### **2.5.3 Wewenang Penyitaan**

Berkenaan dengan utang cukai yang harus dilunasi/ditagih, maka harus ada upaya untuk itu dimana cukai termasuk pajak, yaitu pajak tidak langsung maka Undang-Undang No. 19 Tahun 1997 jo. Undang-Undang No. 19 Tahun 2000 tentang penagihan utang pajak dengan surat

paksa mencakup pula utang cukai. Yang berhak melaksanakan penyitaan adalah juru sita bea dan cukai guna melakukan penagihan utang cukai. Adapun wewenang juru sita bea cukai adalah diantaranya :

- (1) menyampaikan surat paksa
- (2) melaksanakan penyitaan barang
- (3) melakukan pencekalan
- (4) melakukan penyanderaan

untuk butir (3) dan butir (4) dilaksanakan apabila memiliki utang seratus juta rupiah atau lebih yang beritikad tidak baik.

## 2.6 Sistem Pengawasan dalam Undang-Undang Cukai

*Pengawasan* dalam kamus Bahasa Indonesia susunan W.J.S. Poerwodarminto (1989: 67), menyebutkan : pengawasan adalah pemilikan dan penjagaan<sup>34</sup>. Jadi pengawasan itu berarti melihat dan menjaga, sehingga dalam lingkup pengawasan dibidang cukai berarti melihat dan menjaga hal-hal yang berkaitan penegakan hukum di bidang cukai. Cyrus Fidelis Sidjabat, Kepala Kantor Wilayah XII DJBC Jawa Timur II, Malang menyebutkan “Pengawasan merupakan salah satu tugas dan fungsi Direktorat Jenderal Bea dan Cukai selain melakukan pelayanan. Pengawasan merupakan bentuk kontrol yang dilakukan oleh salah satu fungsi atau bagian di Direktorat Jenderal Bea dan Cukai untuk meneliti apakah pelayanan itu telah dilakukan sebagaimana mestinya dan apakah pengusaha yang dilayani telah melakukan kegiatan usahanya sesuai ketentuan yang berlaku”.<sup>35</sup>

Maksud sistem pengawasan atas barang kena cukai ditujukan untuk menjamin tercapainya efektifitas pelaksanaan perundang-undangan di bidang cukai. Dalam hal ini yang menjadi obyek pengawasan dibidang cukai adalah produksi dan distribusi barang kena cukai mulai dari distributor sampai dengan retailer, baik untuk barang kena cukai yang membayar cukai maupun yang mendapatkan fasilitas pembebasan atau tidak dipungut cukainya. Selain itu hal-hal yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 tahun 2007 yang berkaitan dengan bidang pengawasan, antara lain :

---

<sup>34</sup>Poerwadarminta, W, J, S. *Kamus Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka. 1989. hal 67

<sup>35</sup>Warta Bea Cukai. Juli 2007. *Pengawasan yang Bagaimana yang Harus Dilakukan DJBC*. Kantor Pusat DJBC Jakarta. Hal 16.

- Dokumen cukai dan dokumen pelengkap cukai secara elektronik. Hal ini untuk mengantisipasi perkembangan teknologi, karena itu diperlukan suatu kepastian hukum mengenai keabsahan data yang dikirimkan secara elektronik yang dapat digunakan sebagai alat bukti dengan menambah ketentuan yang mengatur bahwa dokumen cukai dan dokumen pelengkap cukai berupa data elektronik merupakan alat bukti yang sah menurut undang-undang ini.
- Penyalur yang diwajibkan memiliki izin berupa Nomor Pokok Pengusaha Barang Kena Cukai (NPPBKC). Dengan adanya ketentuan ini maka lembaga perantara yang terlibat dalam penyaluran barang kena cukai diwajibkan untuk memiliki NPPBKC sehingga lingkup pengawasan peredaran barang kena cukai dapat ditingkatkan.
- Penindakan berupa penghentian, pemeriksaan, pencegahan dan penyegelan dapat dilakukan terhadap barang lainnya yang terkait dengan. Ketentuan ini memberikan kesempatan yang lebih luas untuk mengumpulkan bukti awal yang cukup bagi keperluan penyidikan jika diduga terjadi pelanggaran ketentuan cukai.

Pengawasan yang dilakukan Petugas Bea dan Cukai bersifat administratif maupun fisik, dengan cara melakukan pengawasan terhadap segala bentuk perbuatan maupun tidak berbuat yang berakibat terjadinya pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang yang berlaku yang merugikan negara secara langsung atau tidak dan atau mempermudah terjadinya kerugian negara.<sup>36</sup> Menurut Heru Santoso, S.H. Direktur Penindakan dan Penyidikan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai pengawasan administrasi di bidang cukai selama ini dilakukan melalui perizinan bagi pengusaha di bidang cukai, dokumen cukai dan dokumen pelengkap cukai yang diwajibkan, terutama dokumen pembayaran, dokumen pelindung pengangkutan barang kena cukai, juga kewajiban bagi pengusaha melaksanakan

---

<sup>36</sup> Karyana, Adang. 2004. *Diklat Jarak Jauh Teknis Substantif Spesialisasi Cukai : Modul 9 : Penegakan Hukum di Bidang Cukai*. Jakarta. Badan Pendidikan dan Latihan Keuangan Pusdiklat Bea dan Cukai. Hal 4

pembukuan dan pencatatan.<sup>37</sup> Selain itu mengenai audit cukai yang terdapat pada pasal 39 Undang-Undang Nomor 39 tahun 2007, mempertegas dan mengatur lebih rinci kewenangan pejabat bea cukai untuk melaksanakan audit cukai sehingga objek audit kooperatif dalam membantu proses audit juga merupakan bentuk pengawasan administratif. Pengawasan di bidang audit adalah salah satu bentuk pengawasan terhadap kegiatan di bidang cukai yang dilakukan setelah diselesaikannya segala formalitas cukainya atau dikenal dengan istilah *post audit*. Menurut Direktur Audit Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Drs. Thomas Sugijata, Ak.MM bentuk pengawasan yang dilakukan bea dan cukai dalam hal audit adalah dengan cara melaksanakan audit terhadap buku, catatan, dokumen, dan surat serta persediaan barang.<sup>38</sup> Kewajiban pejabat bea dan cukai berdasarkan Pasal 17, menyelenggarakan buku rekening barang kena cukai untuk setiap pengusaha pabrik mengenai barang kena cukai yang masih terutang cukai dan berada di pabrik, juga merupakan salah satu bentuk pengawasan administratif.

Kewenangan Petugas Bea dan Cukai untuk melakukan pemeriksaan terhadap pabrik, tempat penyimpanan, atau tempat lain yang digunakan untuk menyimpan barang kena cukai dan/atau barang lainnya yang terkait dengan barang kena cukai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 merupakan bentuk pengawasan fisik. Penindakan yang dilakukan petugas bea dan cukai berupa penghentian, pemeriksaan, penegahan dan penyegelan atas sarana pengangkut dan barang kena cukai yang diangkutnya merupakan upaya pencegahan akan terjadinya pelarian cukai. Di samping kegiatan yang dilakukan oleh unit pengawasan berupa pengumpulan informasi serta dengan penerapan manajemen resiko, operasi intelijen dan penindakan, juga dilakukan penelitian dan analisa mendalam terhadap informasi serta isu-isu aktual yang berkembang di masyarakat yang berkaitan dengan bidang cukai dan melakukan operasi cukai. Mekanisme pelaksanaan operasi cukai seperti dikemukakan Agus Yulianto, Kepala Seksi Penindakan III Direktorat Pencegahan dan Penyidikan Kantor Pusat Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, antara lain dilakukan dengan beberapa cara sebagai berikut:

---

<sup>37</sup> Warta Bea Cukai. Oktober 2007. *Pengawasan di Bidang Cukai*. Jakarta Kantor Pusat DJBC. Hal 12

<sup>38</sup> Ibid hal 13

- Melakukan surveillance dan membuat jaringan untuk memperoleh informasi mengenai peredaran pita cukai palsu dan atau barang kena cukai yang dilekati pita cukai palsu atau dilekati pita cukai yang tidak sesuai ketentuan;
- Melakukan penindakan di tempat-tempat yang diduga digunakan untuk membuat, menyimpan, mendistribusikan, menjual pita cukai palsu dan atau barang kena cukai yang dilekati pita cukai palsu atau dilekati pita cukai yang tidak sesuai ketentuan;
- Menengah dan memeriksa sarana pengangkut yang diduga memuat pita cukai palsu dan atau barang kena cukai yang dilekati pita cukai palsu atau dilekati pita cukai yang tidak sesuai ketentuan.<sup>39</sup>

Ada tiga teknik dalam mengidentifikasi pemalsuan pita cukai, yakni secara kasat mata, dengan bantuan peralatan seperti kaca pembesar atau ditetesi cairan aktivator, dan melalui uji laboratorium. Sedangkan unsur pengamanan pita cukai dari tindak pemalsuan, upaya pengamanannya menggunakan tiga pola yaitu pola pemakaian kertas khusus, pola cetakan yang spesifik, serta pola penggunaan hologram.<sup>40</sup>

Di dalam melakukan tugas pengawasan, berdasarkan Pasal 33 ayat (2) Undang-undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 tahun 2007 pejabat bea dan cukai dilengkapi senjata api.

## **2.7 Dana Bagi Hasil Cukai Tembakau dalam Undang-Undang Cukai**

Salah satu hal yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 yang sebelumnya tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai adalah mengenai dana bagi hasil cukai hasil tembakau. Undang-Undang Nomor 39

---

<sup>39</sup> Ibid. hal 19

<sup>40</sup> [www. Bola Panas Cukai Rokok Palsu \(INILAH\\_COM - Ekonomi\).htm](http://www.BolaPanasCukaiRokokPalsu(INILAH_COM-Ekonomi).htm)

Tahun 2007 telah mengakomodir usulan dari DPR untuk mengalokasikan dana bagi hasil cukai bagi propinsi penghasil cukai hasil tembakau. Dana bagi hasil cukai merupakan bagian kapasitas fiskal dalam formula dana alokasi umum yang diberikan kepada propinsi penghasil cukai tembakau sebesar 2 (dua) persen dari penerimaan cukai hasil tembakau yang dibuat di Indonesia. Dana bagi hasil cukai tersebut digunakan untuk mendanai peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, sosialisasi ketentuan di bidang cukai, dan/atau pemberantasan barang kena cukai ilegal. Dengan aturan baru itu daerah akan lebih bersemangat membantu pusat untuk mengoptimalkan pungutan cukai. Pasalnya, saat ini pendapatan cukai sering bocor akibat semaraknya peredaran rokok ilegal dari pabrikan tidak resmi, atau sengaja tidak membeli pita cukai. Limpahan sebagian dana segar dari bagi hasil cukai itu, bakal mendorong pertumbuhan pembangunan yang selama ini sangat diharapkan oleh daerah penghasil rokok. Bahkan diharapkan mampu meningkatkan taraf hidup masyarakat.

Alokasi dana bagi hasil cukai hasil tembakau ditetapkan berdasarkan realisasi penerimaan cukai hasil tembakau pada tahun berjalan. Gubernur mengelola dan menggunakan dana bagi hasil cukai hasil tembakau dan mengatur pembagian pembagian dana bagi hasil cukai hasil tembakau kepada bupati/walikota di daerahnya masing-masing berdasarkan besaran kontribusi penerimaan cukai hasil tembakau. Pembagian dana bagi hasil cukai hasil tembakau oleh Gubernur dilakukan dengan persetujuan Menteri Keuangan, dengan komposisi 30% untuk propinsi penghasil, 40% untuk kabupaten/kota daerah penghasil, 30% untuk kabupaten/kota lainnya. Penyaluran dana bagi hasil dilakukan dengan cara pemindahbukuan dari rekening kas umum negara ke rekening kas umum daerah propinsi dan rekening kas kas umum daerah kabupaten/kota.

Dana bagi hasil yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 tahun 2007 pada prinsipnya berbeda dengan dana bagi hasil yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dana bagi hasil yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 bersumber pada pajak dan sumber daya alam, sedangkan pajak yang dimaksud adalah pajak bumi bangunan (PBB), bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB), dan pajak penghasilan Pasal 25 dan pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri dan PPh Pasal 21<sup>41</sup>. Dana bagi hasil cukai merupakan bagian kapasitas fiskal yang perhitungannya disesuaikan dengan formula Dana Alokasi Umum (DAU) yang setiap tahun ditetapkan dalam pembahasan RAPBN.

Dana bagi hasil hanya diberikan kepada daerah penghasil produk tembakau, karena di daerah tersebut dimungkinkan banyak beredar barang kena cukai ilegal, sehingga oleh Undang-Undang Cukai pemerintah daerah yang mendapat dana bagi hasil dituntut untuk memerangi produksi dan peredaran barang kena cukai ilegal. Dana bagi hasil hanya diberikan kepada daerah penghasil produk tembakau, karena di daerah tersebut dimungkinkan banyak beredar barang kena cukai ilegal, sehingga oleh Undang-Undang Cukai pemerintah daerah yang mendapat dana bagi hasil cukai hasil memiliki kewajiban dan tanggung jawab melaksanakan tugas yang dimaklumkan Undang-Undang Cukai baru itu, sebagai konsekuensi penerimaan bagi hasil, termasuk ikut mengoptimalkan usaha memberantas peredaran rokok ilegal dan pemberdayaan petani tembakau.

---

<sup>41</sup> Undang-Undang Otonomi Daerah. 2004. Surabaya. Arkola. Hal. 263.

## **BAB III**

### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **3.1 Analisis Fungsi Utama Undang-Undang Cukai tanpa Meniadakan Fungsi Budgeter**

##### **3.1.1 Fungsi Anggaran (*Budgeter*) Undang-Undang Cukai**

Cukai adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan dalam Undang-Undang Cukai. Pasal 23 A Perubahan ke tiga Undang-Undang Dasar 1945 merupakan dasar hukum pemungutan pajak termasuk cukai oleh negara yang berbunyi: “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang”. Dalam penjelasannya disebutkan: “Oleh



karena itu penetapan belanja mengenai hak rakyat untuk menentukan nasibnya sendiri, maka segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat, seperti pajak dan lain-lainnya, harus ditetapkan dengan Undang-Undang yaitu dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pungutan cukai diatur dalam Undang-Undang Cukai yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 Tentang Cukai sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007.

Pembangunan nasional merupakan usaha peningkatan kualitas manusia, dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkelanjutan, berlandaskan kemampuan nasional, dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan perkembangan global. Dalam pelaksanaannya mengacu pada kepribadian bangsa yang berdaulat, mandiri, berkeadilan, sejahtera, maju dan kukuh kekuatan moral dan etikanya.<sup>42</sup> Cukai sebagai sumber penerimaan negara mempunyai peran yang sangat penting bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional yang mandiri sehingga diharapkan dapat mengurangi ketergantungan terhadap pinjaman luar negeri. Penerimaan negara di sektor cukai mempunyai peranan atau kontribusi yang sangat penting dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, khususnya dalam kelompok penerimaan perpajakan yang selalu mengalami peningkatan dari tahun ke tahun.

Penerimaan cukai rokok masih merupakan faktor yang dominan terhadap penerimaan cukai secara keseluruhan. Dalam perkembangannya, industri rokok masih paling dominan dengan kontribusi 98 persen dari penerimaan cukai secara keseluruhan, sedangkan sisanya yang 2 persen berasal dari penerimaan cukai etil alkohol dan minuman mengandung etil alkohol.

Perkembangan penerimaan cukai nasional mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Dalam kurun waktu 7 tahun sejak tahun anggaran 1995/1996 sampai dengan tahun anggaran 2002, penerimaan cukai mengalami kenaikan yang sangat signifikan. Apabila pada tahun anggaran 1995/1996 realisasi penerimaan cukai baru mencapai Rp. 3,6 triliun, maka dalam tahun anggaran 2002 realisasi penerimaan cukai telah mencapai jumlah Rp. 23,3 triliun atau meningkat sebesar 547 persen selama 7 tahun atau peningkatan rata-rata per tahun 78 persen. Data selengkapnya dapat dilihat pada Tabel 3.1.

Tabel 3.1 Perkembangan Target dan Realisasi Penerimaan Cukai Nasional  
(dalam miliar Rupiah)

Tahun Anggaran	Target	Realisasi	Pencapaian
1995/1996	3.667,60	3.592,70	97,96 %

<sup>42</sup> Irawan dan Suparmoko. 1995. *Ekonomi Pembangunan*. Yogyakarta. BPFE.

1996/1997	4.216,70	4.565,80	108,28 %
1997/1998	4.436,30	5.101,20	114,99 %
1998/1999	7.755,90	7.973,90	102,81 %
1999/2000	10.160,00	10.398,50	102,35 %
2000	10.271,80	11.380,00	110,79 %
2001	17.600,60	17.491,00	99,39 %
2002	22.469,00	23.327,00	103,82 %

Bukan hal yang perlu diperdebatkan lagi bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Indonesia sangat bergantung pada sektor pajak, termasuk cukai. Selama ini, cukai rokok telah menjadi salah satu penjamin APBN bertahan. Tidak kurang dari Rp 29,1 triliun setiap tahun. Bahkan tahun 2008 ini target penerimaan cukai nasional dianggarkan sebesar Rp. 45.700.000.000.000,00. (empat puluh lima trilyun tujuh ratus juta rupiah).

Besarnya cukai rokok tersebut memang memberikan beberapa keuntungan bagi perekonomian negara. Pertama, cukai rokok yang besar ini menjadi sumber dana APBN untuk membiayai kebutuhan masyarakat, baik dalam penyediaan barang publik seperti infrastruktur maupun pelayanan publik, misalnya dana operasional institusi pemerintah. Kedua, ketergantungan APBN pemerintah terhadap cukai rokok mendorong industri rokok untuk tetap bertahan, bahkan seolah-olah diupayakan untuk semakin membesar. Dengan demikian, secara tidak langsung industri rokok yang padat karya ini menyediakan lapangan pekerjaan yang cukup besar bagi Indonesia yang terjerat dengan masalah pengangguran.

Penyerapan tenaga kerja oleh industri rokok juga berkembang fantastik dari tahun ke tahun. Jika pada 2004 jumlah tenaga kerja pabrik rokok anggota Gabungan Perserikatan Pabrik Rokok Indonesia (Gappri) mencapai 900.000 orang, kini lebih dari 1,2 juta orang, belum ditambah pabrik anggota Forum Perusahaan Pabrik Rokok Kudus yang mencapai 400 buah. Kalau jumlah

tersebut ditambah lagi dengan tenaga kerja pengecer rokok, petani tembakau dan percetakan, jumlah tenaga kerja yang terkait industri rokok diperkirakan bisa mencapai lebih dari 6,4 juta orang. Industri rokok juga mampu menyerap tenaga kerja dalam jumlah besar bagi penduduk di sekitar pabrik. Mereka umumnya bekerja di pabrik rokok secara turun-temurun. Industri rokok di Kudus ini mampu menyerap 120.000 orang. Bandingkan dengan jumlah penduduk Kudus yang hanya sekitar 660.000 orang.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 Tentang Cukai, mempunyai karakter yang berbeda terutama yang berhubungan dengan pengusaha rokok atau produsen yakni tidak terlalu banyak melakukan akomodasi kepada pengusaha, mengingat rokok sebagai barang kena cukai adalah barang yang dalam peredarannya tidak diinginkan bahkan juga dibatasi. Hal ini berarti Undang-Undang Cukai bukan mendorong industri agar perkembangannya menjadi pesat, karena filosofi cukai adalah pengenaan cukai pada produk yang tidak dikehendaki, berbeda dengan undang-undang lain yang *business friendly*.

Meski demikian untuk mempertahankan agar kelangsungan industri rokok tetap terjaga dan dapat menyumbang penerimaan negara, Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 memberikan berbagai kemudahan dan fasilitas kepada pengusaha pabrik rokok. Kemudahan yang diberikan oleh Undang-Undang Cukai dapat dilihat pada Pasal 7A, yakni pemberian penundaan pembayaran cukai kepada pengusaha pabrik rokok dalam jangka waktu paling lama 90 (sembilan puluh) hari sejak tanggal pemesanan pita cukai. Untuk mendapat penundaan pembayaran cukai, pengusaha pabrik rokok wajib

menyerahkan jaminan. Penjelasan pasal 7A menyebutkan, “yang dimaksud dengan ‘penundaan’ adalah kemudahan pembayaran yang diberikan kepada pengusaha pabrik dalam bentuk penangguhan pembayaran cukai tanpa dikenai bunga”.

Kemudahan lain yang diberikan oleh Undang-Undang Cukai adalah pengembalian cukai. Berdasarkan Pasal 12, pengembalian cukai yang telah dibayar dapat diberikan atau dikembalikan kembali kepada pengusaha pabrik dalam hal rokok yang sudah dilekati pita cukai diekspor atau pita cukai dikembalikan karena rusak atau tidak dipakai. Pita cukai yang dipesan dan telah diterima oleh pengusaha pabrik rokok jika belum dilekatkan pada kemasan rokok dapat dikembalikan ke Direktorat Jenderal Bea dan Cukai melalui Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai yang mengawasinya. Pengembalian pita cukai tersebut disebabkan antara lain:

- Adanya perubahan desain pita cukai;
- Perubahan tarif cukai atau harga eceran;
- Pita cukai rusak sebelum dilekatkan; atau
- Pabrik yang bersangkutan tidak lagi memproduksi.

Mengenai peningkatan pelayanan dan optimalisasi penerimaan, dalam Undang-undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 tahun 2007, pasal 7 ayat (3) diatur mengenai penambahan cara pelunasan cukai. Hal ini berbeda pada undang-undang sebelumnya dimana cara pelunasan cukai dilakukan dengan cara pembayaran dan pelekatan pita cukai. Maka pada Undang-undang Nomor 39 tahun 2007 cara pelunasan ditambah yaitu dengan pembubuhan tanda pelunasan cukai lainnya yang bisa dalam bentuk *bar code*, *trace and trace* atau hologram. Hal ini

dimaksudkan untuk mengakomodir praktik bisnis yang berlaku dan memperhitungkan secara optimal *cost of collection, compliance, administration, accountability*, prinsip keadilan, serta kemungkinan perkembangan teknologi dan penambahan objek cukai.

Selain penambahan cara pelunasan, hal yang berhubungan dengan peningkatan pelayanan dan juga optimalisasi penerimaan adalah adanya pembayaran cukai secara berkala (diatur dalam Pasal 7A) dengan jangka waktu paling lama 45 hari, dimana hal tersebut tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995. Begitu juga dengan hal baru lainnya seperti jaminan dalam rangka pembayaran berkala dan penundaan cukai (Pasal 7A ayat 4, ayat 5 dan ayat 6), dimana untuk mendapatkan kemudahan tersebut pengusaha barang kena cukai wajib menyerahkan jaminan dengan tujuan untuk kepentingan pengamanan hak negara dengan prinsip kehati-hatian. Pengalaman krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada tahun 1997 yang menyebabkan terjadinya penutupan lapangan usaha, juga menjadi pertimbangan dalam Undang-undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 tahun 2007, dimana untuk menghindari terjadinya penutupan usaha karena krisis ekonomi atau disebabkan oleh pihak ketiga, dalam melakukan pembayaran cukai pengusaha pabrik dapat melakukannya secara mengangsur.

### **3.1.2 Fungsi Mengatur (*Regulator*) Undang-Undang Cukai**

Dari keuntungan penerimaan cukai yang telah dijabarkan di muka, cukai rokok sepertinya memang memiliki peran yang signifikan bagi perekonomian dan kesejahteraan masyarakat. Namun, hal ini membuat fungsi cukai rokok bergeser dari tempatnya semula. Pada amandemen Undang-Undang Cukai yang

kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 39 tahun 2007, pemerintah bersama dengan DPR mencoba untuk meluruskan kembali filosofi cukai yang sebelumnya tidak tepat, dimana pengenaan cukai pada suatu produk hanya dilihat sebagai sarana untuk mendapatkan penghasilan bagi negara.

Fungsi utama atau filosofi cukai harus diluruskan, cukai memiliki fungsi regulater yaitu untuk mengatur, menghalangi atau mengurangi dan mengawasi peredaran dan penggunaan objek cukai secara bebas. Intinya, fungsi cukai adalah membatasi dan mengurangi konsumsi barang yang berdampak negatif secara sosial yaitu salah satunya bahaya rokok bagi kesehatan. Penerimaan negara dari sektor cukai merupakan konsekuensi yang harus dijalankan dari maksud pengenaan cukai, seperti untuk meningkatkan lapangan kerja, peningkatan bahan baku, kesehatan dan lainnya.

Di Indonesia diperkirakan sekitar 70 juta orang atau 30% dari total jumlah penduduknya perokok. Kalau mereka rata-rata mengonsumsi sebungkus sehari, berarti uang yang dibakar Rp 500 miliar setiap hari. Jika perokok yang hidup di bawah garis kemiskinan 7 juta orang, setiap hari uang yang dibakar Rp 50 miliar.<sup>43</sup> Data Bank Dunia (1990) menyebutkan saat cukai rokok yang diterima Pemerintah Indonesia Rp 2,6 triliun, kerugian ekonomi akibat rokok yang harus ditanggung rakyat Rp 14,5 triliun.

Selain membayar untuk biaya konsumsi rokok, masyarakat perokok itu pula yang harus membayar untuk biaya kesehatan akibat rokok itu. Pemerintah hanya mengeluarkan Rp 1,7 triliun untuk sektor kesehatan dan sebagian besar biaya kesehatan perokok harus ditanggung masyarakat. Kalau penderita dirawat di rumah sakit pemerintah, yang bersangkutan menerima subsidi kesehatan dari

---

43. 12 Maret 2007. Rp 150 Triliun Dibakar Tiap Tahun. [www.klikpajak.com](http://www.klikpajak.com)

pajak masyarakat yang sebagian bukan perokok. Biaya kesehatan yang dikeluarkan akibat rokok hampir enam kali lipat penerimaan negara dari cukai rokok.

Dalam Undang-Undang Cukai, instrumen yang digunakan untuk mengatur dan membatasi pemakaian atau konsumsi rokok adalah *tarif cukai* dan *harga jual eceran (HJE)*. Pengenaan tarif cukai tertinggi 57% dalam Undang-Undang Cukai didasari atas pertimbangan dari organisasi kesehatan dunia, World Health Organisation (WHO) melalui *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTT) yang merekomendasikan kepada negara anggotanya, termasuk Indonesia mengenai penetapan besaran tarif cukai dalam rangka membatasi jumlah konsumsi rokok untuk menjadikan dunia semakin sehat. Besaran tarif cukai maksimal cukup memadai untuk mencapai target penerimaan cukai melalui kebijakan tarif tanpa mengabaikan peran cukai sebagai instrumen untuk membatasi pemakaian barang tertentu serta guna menciptakan rasa keadilan dan keseimbangan masyarakat dalam pembebanan pungutan negara.

Berdasarkan data 1999, harga rokok di Indonesia relatif rendah dibandingkan dengan negara tetangga seperti Singapura, Malaysia dan Thailand. Sebagai perbandingan, harga rokok per bungkus @ 20 batang di Indonesia sekitar US\$ 0.52, di Singapura US\$ 3.08, Malaysia US\$ 0.76 dan Thailand US\$ 0.73. Di Indonesia, rata-rata cukai rokok sebagai persentase dari harga rokok adalah sekitar 31%, yang merupakan cukai terendah di kawasan ini setelah Kamboja. Di negara maju pada umumnya, cukai merupakan 2/3 dari harga jual eceran.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> de Beyer dan Yurekli Indonesia, World Bank. Curbing the Tobacco Epidemic; Data World Bank and IMF Data Sources (Unpublished) 1999. Lihat Indonesian Country Report pada <http://www1.worldbank.org/tobacco/pdf/country%20briefs/Indonesia%20.pdf>

Instrumen untuk menghitung besarnya nilai cukai adalah tarif cukai dan/atau harga dasar sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Cukai pasal 5 dan pasal 6. Harga jual eceran (HJE) sebagai harga dasar serta tarif cukai ditetapkan secara terpisah oleh Menteri Keuangan. Harga Jual Eceran mencakup harga pokok ditambah keuntungan produsen, distributor dan penjual eceran (yang diperkirakan oleh industri); ditambah pula cukai dan PPN. Harga Jual Eceran Minimum dan Maksimum adalah batas harga terendah dan tertinggi untuk harga eceran yang diajukan, yang bervariasi sesuai dengan skala produksi industri dan jenis rokok. Harga Banderol adalah Harga Jual Eceran per batang dikalikan dengan jumlah batang per bungkus. Jika harga pasar di tempat penjualan lebih tinggi daripada harga Banderol, perusahaan atau importir harus melapor ke Direktorat Jenderal Bea dan Cukai untuk membayar perbedaan tarif cukai.<sup>45</sup>

Untuk menentukan besaran tarif cukai, mantan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Permana Agung dalam analisisnya mengemukakan bahwa tingkat tarif yang semakin tinggi tidak selalu berarti akan menghasilkan penerimaan cukai yang semakin tinggi pula. Pada tingkat tertentu (sesuai dengan teori Laffer<sup>46</sup>) yaitu pada saat mencapai area yang dikenal sebagai *Prohibitive Range for Government* maka penerimaan cukai justru akan mengalami penurunan. Hal ini disebabkan kenaikan tarif tersebut sudah tidak mampu lagi didukung oleh tingkat produksi dan penjualan oleh sebagian produsen.

Memasuki tahun 2008, pemerintah melalui Departemen Keuangan, memberlakukan kebijakan mengenai Penetapan Harga Dasar dan Tarif Cukai Hasil Tembakau yang diatur melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 134/PMK.04/2007. Peraturan Menteri Keuangan ini merupakan

---

<sup>45</sup> Surat Keputusan Menteri Keuangan No 89/KMK.05/2000

<sup>46</sup> Agung, P. 2004. Optimalisasi Tarif Cukai Tembakau Suatu Analisis dengan Kurva Laffer. Dalam Heru Subiyantoro & Singgih Ripat (Eds). *Kebijakan Fiskal Pemikiran, Konsep, dan Implementasi*. Jakarta. Kompas. hlm 254



perubahan ke tiga sekaligus penyempurnaan terhadap dua Peraturan Menteri Keuangan sebelumnya yaitu Peraturan Menteri Keuangan nomor 43/PMK.04/2005 dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 118/PMK.04/2006 tentang Penetapan Harga Dasar dan Tarif Cukai Hasil Tembakau.<sup>47</sup> Peraturan Menteri Keuangan ini merupakan upaya pemerintah untuk menyederhanakan administrasi pengurusan cukai, melindungi industri dalam negeri dan sebagai upaya untuk mengurangi peredaran hasil tembakau ilegal.

Keluarnya Peraturan Menteri Keuangan tersebut merupakan salah satu dari spirit yang terdapat pada peta jalan (*roadmap*) Industri Hasil Tembakau (IHT) 2007-2020, yang didalamnya berisi kebijakan perubahan tarif cukai dari Advolorum ke tarif cukai spesifik, penggabungan golongan Industri Hasil Tembakau yang sebelumnya terbagi menjadi golongan IIIA dan IIIB yang kini semua sama menjadi golongan III.<sup>48</sup>

Saat ini penghitungan tarif cukai yang digunakan oleh Indonesia terhadap Industri Hasil Tembakau masih menggunakan dua komponen tadi yaitu tarif advolorum dan tarif spesifik, kedepannya sesuai dengan roadmap Industri Hasil Tembakau, lambat laun beralih dengan menggunakan tarif cukai spesifik secara murni tanpa adanya tarif advolorum seperti saat ini.

Berdasarkan hal tersebut dapat dikatakan bahwa upaya yang dilakukan oleh pemerintah menurunkan tarif advolorum dan menaikkan tarif cukai spesifik melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 134/PMK.04/2007 sebagai upaya untuk mengenalkan salah satu industri hasil tembakau yang hanya menggunakan tarif cukai spesifik tanpa tarif cukai advolorum yang

---

<sup>47</sup> Warta Bea Cukai. Februari 2008. (PMK) Nomor 134/PMK.04/2007 Perbaiki Mekanisme Pasar Industri Hasil Tembakau. Kantor Pusat DJBC Jakarta. Hal 11.

<sup>48</sup> Abimanyu, Anggito. 2008. PMK 134 merupakan salah satu dari spirit yang terdapat pada peta jalan (*roadmap*) Industri Hasil Tembakau 2007-2020. *Warta Bea Cukai*. Edisi 399. Februari 2008. hal 11.

menyertainya seperti yang berlaku saat ini. Peraturan Menteri Keuangan tersebut mulai diberlakukan pada 1 Januari 2008 dengan besaran kenaikan tarif cukai spesifik dari semua jenis Sigaret Kretek Mesin (SKM), Sigaret Kretek Tangan (SKT) dan Sigaret Kretek Putih Mesin (SKPM) sebesar Rp. 35 untuk setiap batangnya, kecuali untuk SKT golongan III, pemerintah menerapkan tarif cukai spesifiknya sebesar Rp. 30 untuk setiap batangnya, dengan tarif advolorum yang masih progresif.

Dalam Tabel 3.2 disajikan penggolongan tarif cukai dan batasan harga jual eceran hasil tembakau dalam negeri berdasarkan jenis hasil tembakau dan golongan pengusaha pabrik. Semakin kecil golongan pabrik semakin tinggi pula tarif cukai dan harga jual minimumnya sebagai dasar perhitungan cukai. Sedangkan pengusaha pabrik kecil golongan III yang jumlah produksinya jauh lebih kecil dari golongan I dikenakan tarif cukai dan harga jual minimum lebih rendah dari pada Pengusaha Golongan I.

Tabel 3.2 Tarif cukai dan batasan harga jual eceran sigaret dalam negeri berdasarkan jenis sigaret dan golongan pengusaha pabrik (Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 134/PMK.04/2007)

Jenis Sigaret	Golongan Pengusaha Pabrik	HJE Minimum Per Batang	Tarif Cukai	
			Advolorum	Spesifik
SKM	I	Rp. 600	36 %	Rp 35,-/btg
	II	Rp. 383	35 %	Rp 35,-/btg
	III	Rp. 374	22 %	Rp 35,-/btg
SPM	I	Rp. 375	34 %	Rp 35,-/btg
	II	Rp. 225	30 %	Rp 35,-/btg
	III	Rp. 217	15 %	Rp 35,-/btg
SKT	I	Rp.520	18 %	Rp 35,-/btg
	II	Rp. 336	10 %	Rp 35,-/btg
	III	Rp. 234	0 %	Rp 30,-/btg
SKTF	I	Rp. 600	36 %	Rp 35,-/btg
	II	Rp. 383	35 %	Rp 35,-/btg
	III	Rp. 374	22 %	Rp 35,-/btg

Sumber : Warta Bea Cukai, Tahun XXXIX. Edisi 399 (Februari 2008:13)<sup>49</sup>

Tarif *advolorum* yang progresif tersebut dirasakan manfaatnya oleh pengusaha Industri Hasil Tembakau golongan II dan III, dimana untuk Industri Hasil Tembakau golongan II tarif cukai *advolorum*nya turun menjadi 10 hingga 36 persen dari Harga Jual Eceran sebelumnya 16-36 persen. Untuk Industri Hasil Tembakau golongan III tarif *advolorum*nya turun dari delapan persen hingga 26 persen, menjadi nol persen hingga 22 persen.

Dengan adanya kenaikan tarif cukai spesifik tersebut, pemerintah memberikan kesempatan kepada pengusaha Industri Hasil Tembakau golongan II dan III jenis Sigaret Kretek Mesin, Sigaret Kretek Tangan dan Sigaret Putih Mesin (SMP) untuk menurunkan Harga Jual Eceran (HJE) maksimal 15 persen dari HJE yang masih berlaku, dan besarnya Harga Jual Eceran yang diturunkan tidak lebih rendah dari Harga Jual Eceran minimum pada golongannya. Pengajuan penurunan tarif tersebut dilakukan pengusaha kepada Kepala Kantor Pelayanan dan Pengawasan Bea Cukai (KPPBC) daerah hanya satu kali dan hanya dapat dilakukan pada bulan Januari tahun 2008. Namun ketentuan penurunan Harga Jual Eceran ini tidak berlaku bagi importir rokok, sehingga Harga Jual Eceran yang saat ini berlaku bagi rokok impor masih berlaku. Ini merupakan suatu langkah yang diambil pemerintah untuk melindungi Industri Hasil Tembakau dalam negeri.

Sebagai bentuk kompensasi dari kenaikan beban cukai spesifik berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 134/PMK.04/2007, pemerintah melakukan penurunan terhadap tarif cukai *advolorum*, sementara untuk beban cukai spesifik besarnya ditetapkan sama untuk setiap golongan

---

<sup>49</sup> *ibid.* Hal 13.

pabrik rokok dan golongan yaitu sebesar Rp. 35, kecuali golongan III jenis SKT Rp. 30. Penurunan Harga Jual Eceran untuk golongan II dan III sebesar 15 persen dari yang berlaku, juga merupakan kebijakan cukai hasil tembakau tahun 2008 sebagai upaya untuk mendekatkan harga jual eceran dengan Harga Jual Pasar (HJP)<sup>50</sup>. Peningkatan tarif cukai rokok malah semakin mengukuhkan kebergantungan APBN terhadap cukai rokok. Naiknya tarif cukai rokok berarti pendapatan yang masuk ke APBN semakin besar, dan ironisnya pemerintah belum siap kehilangan hal ini bila produksi rokok semakin menurun, atau bahkan ditiadakan. Seharusnya peningkatan tarif cukai rokok yang bertujuan mengurangi produksi dan konsumsi rokok diimbangi dengan usaha peningkatan sumber pendapatan dari sektor lain. Misalnya, yang paling potensial adalah sektor minyak bumi dan gas alam (migas).

Bank Dunia memperkirakan bahwa kenaikan tarif cukai yang meningkatkan harga rokok sebesar 10% di seluruh dunia, akan menaikkan penerimaan pemerintah sekitar 7% secara rata-rata. Studi menunjukkan bahwa menaikkan cukai rokok tidak pernah menyebabkan penurunan penerimaan pemerintah dari cukai rokok.<sup>51</sup> Dengan cukai rokok yang lebih tinggi maka lebih sedikit rokok yang dijual, tetapi pajak yang harus dibayar per bungkus lebih tinggi. Hal tersebut akan menghasilkan jumlah pendapatan yang lebih besar, bahkan untuk negara dengan cukai dan harga rokok yang tinggi sekalipun.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Warta Bea Cukai. Februari 2008. (PMK) Nomor 134/PMK.04/2007 Perbaiki Mekanisme Pasar Industri Hasil Tembakau. Kantor Pusat DJBC Jakarta. Hal 12.

<sup>51</sup> Bank Dunia 1999. Curbing the Epidemic, Ch 4: Measures to reduce demand. Bahasa Inggris: <http://www1.worldbank.org/tobacco/chapter4.asp> atau Bahasa Indonesia: <http://www1.worldbank.org/tobacco/pdf/indonesian.pdf>

<sup>52</sup> Warner, Kenneth E. 2000, Economics of Tobacco Control. Tobacco Control; 2000;9:78-89  
<http://tc.bmjournals.com/cgi/content/full/9/1/78>

## **3.2 Pengusaha Rokok di KPPBC Kudus**

### **3.2.1 Gambaran Umum Pengusaha Rokok di KPPBC Kudus**

Dalam penelitian ini, barang kena cukai yang dijadikan objek penelitian adalah hasil tembakau berupa sigaret atau yang sehari-hari dikenal sebagai rokok. Yang dimaksud dengan 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. Dalam bahasa sehari-hari istilah rokok sering digunakan untuk menyebut sigaret sehingga agar lebih familiar penulis menyebut objek penelitian ini dengan istilah rokok.

Pengusaha pabrik rokok di Kudus semula bersifat *home industry*, lambat laun berkembang menjadi besar bahkan sempat melahirkan para raja rokok pada masanya, seperti misalnya M. Sirin (pemilik pabrik rokok cap “Garbis”), H.M. Muslich (pemilik pabrik rokok cap “Goenoeng”), dan H.Md. Noochamid (pemilik pabrik rokok cap “Sabuk Daun”). Namun yang paling legendaris adalah Mas Nitisemito pengusaha terkemuka di tahun 1909 yang memiliki pabrik rokok cap “Bal Tiga” yang mempekerjakan sampai 10.000 pekerja.

Direktorat Jenderal Bea dan Cukai adalah pelaksana tugas pokok dan fungsi Departemen Keuangan di bidang kepabeanan dan cukai. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor : 133/PMK.01/2006 tanggal 22 Desember 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, DJBC memiliki 17 (tujuh belas) Kantor Wilayah, 120 (seratus dua puluh) Kantor Pengawasan dan Pelayanan, 90 (sembilan puluh) Kantor Bantu dan 647 (enam ratus empat puluh tujuh) Pos Pengawasan.

Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A2 (KPPBC) Kudus berada di bawah koordinasi Kantor Wilayah X DJBC Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta, dan KPPBC Kudus dikepalai oleh seorang Kepala Kantor dengan jabatan eselon IIIa. KPPBC Kudus memiliki 2 (dua) Kantor Bantu yaitu di Juwono dan Jepara, dan 5 (lima) Pos Pengawasan yaitu di Banyutowo, Rembang, Cepu, Blora dan Karimun Jawa.

Pada tahun 2008 (sampai bulan Maret), berdasarkan data dari KPPBC Kudus, jumlah pengusaha pabrik rokok dibawah pengawasan KPPBC Kudus sebanyak 1400 (seribu empat ratus) pabrik rokok yang terdiri atas:

- 3 (tiga) Pengusaha Pabrik Golongan I atau kategori Besar, yaitu pengusaha pabrik yang produksi rokoknya melebihi dua milyar batang per tahun. Termasuk disini adalah PT Djarum, PT Sampoerna Tbk, dan PT Nojorono Tobacco Internasional;
- 5 (lima) Pengusaha Pabrik Golongan II atau kategori Menengah, yaitu pengusaha pabrik yang produksi rokok per tahunnya melebihi 500 juta batang tetapi tidak lebih dari dua milyar batang, antara lain PT Nikki Super Tobacco Indonesia, PT Filasta Indonesia, PT Wikatama Indah Sigaret Indonesia, PR Sukun, dan PR Jambu Bol; dan
- 1.392 (seribu tiga ratus sembilan puluh dua) Pengusaha Pabrik Golongan III<sup>53</sup> atau kategori Kecil, yaitu pengusaha pabrik yang produksi rokoknya tidak lebih dari 500 juta batang per tahun. Contohnya PT Tapel Kuda, PR Sidodadi, PR Dua Tiga, PR AA&36, dan lain-lain.

Jumlah pengusaha pabrik rokok selalu mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Data pertumbuhan jumlah pabrik di wilayah pengawasan KPPBC Kudus mulai tahun 1998 sampai dengan 2005 dapat dilihat pada Tabel 3.3, dimana jumlah pengusaha pabrik rokok diketahui dari jumlah NPPBKC (Nomor Pokok Pengusaha Barang Kena Cukai) yang diterbitkan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai.

Tabel 3.3 Perkembangan Jumlah Pengusaha Pabrik Rokok berdasarkan penggolongan pengusaha pada Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A2 Kudus

Tahun Anggaran	Besar/ Gol. I	Menengah/ Gol. II	Kecil/ Gol. IIIA	Kecil Sekali/ Gol. IIIB	Total
1998	1	2	49	110	162
1999	2	4	37	119	162
2000	2	4	34	122	162
2001	2	3	29	134	168
2002	3	10	16	280	309
2003	3	10	15	558	586
2004	2	6	22	790	820
2005	3	5	26	824	858

Sebagaimana telah diuraikan dalam bab terdahulu, kebijakan penggolongan atau pengelompokan pengusaha pabrik dimaksudkan untuk

<sup>53</sup> Sebelum berlakunya Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 134/PMK.04/2007 yaitu 1 Januari 2008, pengusaha pabrik golongan III dibagi menjadi golongan IIIA dan IIIB.

memberikan treatment berbeda dalam pengenaan tarif cukai, dimana pengusaha pabrik golongan I tarif cukainya lebih tinggi dibandingkan pengusaha pabrik golongan II atau pengusaha golongan IIIA ataupun pengusaha golongan IIIB (lihat Tabel 3.2).

Pengusaha golongan I, II, dan IIIA dapat memproduksi rokok jenis SKM, SPM dan SKT, sedangkan pengusaha golongan IIIB hanya mendapat izin memproduksi SKT. Data pada Tabel 3.3, menunjukkan bahwa kelompok pengusaha golongan IIIB selalu mengalami peningkatan jumlah, sedangkan pengusaha golongan I, II, dan IIIA jumlahnya naik turun. Naik turunnya jumlah kelompok pengusaha golongan I, II dan IIIA terjadi karena batasan produksi rokok tiap golongan seringkali mengalami perubahan. Pertumbuhan jumlah pengusaha golongan IIIB atau kecil sekali yang sangat pesat, disebabkan adanya kemudahan dalam pemberian izin.

Dari 1.400 pengusaha rokok di daerah Kudus, PT Djarum merupakan salah satu perusahaan rokok kretek yang mampu memberikan cukai terbesar bagi negara senilai Rp 17,4 miliar per hari, dengan total produksi 126 juta batang perhari.<sup>54</sup> Tingginya produksi rokok menyebabkan kontribusi subsektor makanan, minuman, dan tembakau bagi Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kudus rata-rata menguasai sebesar 55,76 persen atau sekitar Rp 7,6 triliun per tahun. Oleh sebab itu, wajar jika Kudus dikenal sebagai "Kota Kretek" yang memberi kontribusi pajak berupa cukai rokok hingga triliunan rupiah bagi pemerintah pusat.

Penyerapan tenaga kerja oleh industri rokok juga berkembang fantastik dari tahun ke tahun. Jika pada 2004 jumlah tenaga kerja pabrik rokok anggota

---

54. Bakir, M. Selasa, 20 Desember 2005. *Tetap Bertahan dengan Agro*. [www.kompas.com](http://www.kompas.com)

Gabungan Perserikatan Pabrik Rokok Indonesia (Gapri) mencapai 900.000 orang, kini lebih dari dari 1,2 juta orang, belum ditambah pabrikan anggota Forum Perusahaan Pabrik Rokok Kudus yang mencapai 400 buah. Kalau jumlah tersebut ditambah lagi dengan tenaga kerja pengecer rokok, petani tembakau dan percetakan, jumlah tenaga kerja yang terkait industri rokok diperkirakan bisa mencapai lebih dari 6,4 juta orang. Industri rokok juga mampu menyerap tenaga kerja dalam jumlah besar bagi penduduk di sekitar pabrik. Mereka umumnya bekerja di pabrik rokok secara turun-temurun. Industri rokok di Kudus ini mampu menyerap 120.000 orang. Bandingkan dengan jumlah penduduk Kudus yang hanya sekitar 660.000 orang.

Tabel 3.4 Perkembangan Target, Realisasi dan Pencapaian Penerimaan Cukai di Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A2 Kudus

Tahun Anggaran	Target (Rp)	Realisasi (Rp)	Pencapaian (%)
2000	1.745.311.026.000,-	2.002.788.095.000,-	114,75
2001	3.101.920.478.000,-	3.224.721.591.000,-	103,95
2002	3.930.706.092.000,-	4.841.001.707.000,-	123,16
2003	5.227.951.513.000,-	5.608.687.347.000,-	107,28
2004	5.266.071.000.000,-	6.909.624.426.000,-	131,21
2005	8.379.189.946.919,-	7.835.905.994.000,-	93,51
2006	8.216.302.805.000,-	8.650.535.244.728,-	105,28
2007	9.579.606.381.000,-	10.977.065.397.891,-	114,58
2008	11.511.988.138.000,-	4.221.513.958.970,- *	36,67

Keterangan: \* data penerimaan cukai sampai dengan bulan April tahun 2008

Sumber : Laporan Tahunan Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A2 Kudus

Untuk mengetahui perkembangan target dan realisasi penerimaan cukai di Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A2 Kudus selama delapan tahun terakhir dapat dilihat pada Tabel 3.4. Berdasarkan Tabel 3.4 realisasi target dan realisasi penerimaan cukai sejak tahun 2000 sampai dengan tahun 2008 mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Target penerimaan cukai tahun 2000 sebesar Rp 1,7 trilyun dan target penerimaan cukai tahun 2008 meningkat hampir delapan kali dari tahun 2000 yakni sebesar Rp 11,5 trilyun. Sejak tahun 2000 sampai dengan 2007 target penerimaan cukai selalu melebihi target bahkan tahun 2002 kelebihan



penerimaan cukai mencapai 23,16 persen, hanya satu kali realisasi penerimaan cukai tidak mencapai target yang ditetapkan pemerintah yakni tahun 2005. Tahun 2005 realisasi penerimaan cukai hanya 93,51% dari target yang ditetapkan yaitu sebesar Rp 8,3 trilyun. Sementara untuk tahun 2008, sampai dengan bulan April realisasi penerimaan cukai baru sekitar 36,67% dari target yang ditetapkan yaitu sebesar Rp. 11.511.988.138.000,00.

Target penerimaan cukai nasional untuk tahun 2008 ditetapkan sebesar Rp. 45.700.000.000.000,00. dan berdasarkan Tabel 3.4 target penerimaan cukai Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A2 Kudus adalah sebesar Rp. 11.511.988.138.000,00 sehingga pemerintah mengharapkan penerimaan cukai dari Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A2 Kudus dapat menyumbang 25,19 % target penerimaan negara dari sektor cukai.

Tabel 3.5 Kontribusi Penerimaan Cukai Pengusaha Kecil Sekali (Gol. IIIB) pada KPPBC Kudus

Tahun Anggaran	Jumlah Penerimaan Cukai Rokok (Rp)	Penerimaan Cukai Rokok Pengusaha Kecil Sekali (Rp)	Kontribusi (%)
2000	2.002.788.095.000,-	2.434.476.200,-	0,12
2001	3.224.721.591.000,-	2.402.394.120,-	0,07
2002	4.841.001.707.000,-	3.667.614.000,-	0,07

Sebagaimana diketahui bahwa jumlah pengusaha pabrik rokok golongan III jumlahnya sangat banyak, yaitu mencapai 1392. Untuk mengetahui kontribusi pengusaha Golongan IIIB (sebelum digabung menjadi satu dengan Golongan IIIA) terhadap penerimaan cukai di KPPBC Kudus dapat dilihat pada Tabel 3.5. Berdasarkan Tabel 3.5. penerimaan cukai rokok dari pengusaha kategori kecil sekali (Golongan IIIB) rata-rata tidak sampai 0,1% dari keseluruhan penerimaan cukai rokok. Peningkatan jumlah pengusaha golongan IIIB atau kategori kecil sekali (lihat Tabel 3.3) tidak sebanding dengan jumlah penerimaan cukai rokok yang dihasilkannya.

### 3.2.2 Pengusaha Pabrik Rokok yang Melakukan Penyelewengan Cukai

Memperhatikan uraian terdahulu, dapat dipastikan bahwa cukai rokok merupakan salah satu sumber penerimaan penting bagi negara. Namun sangat disayangkan bahwa pada saat ini

marak sekali terjadi penyelewengan terhadap cukai rokok sehingga negara banyak dirugikan karenanya, hingga miliaran rupiah. Selama tiga tahun terakhir ini tepatnya mulai tahun 2005, banyak beredar dan menggejala di pasaran produk-produk rokok yang dilekati pita cukai palsu dan produk-produk rokok yang tidak dilekati pita cukai atau dapat disebut juga dengan istilah rokok polos. Produk hasil tembakau berupa rokok yang beredar di pasaran yang dilekati pita cukai palsu atau yang sama sekali tidak dilekati pita cukai, tidak membayar atau melunasi cukai kepada negara.

Untuk kasus pidana dibidang cukai, biasanya modus operandi digunakan pelaku ada dua aspek, yaitu aspek persyaratan izin, dengan mendirikan pabrik rokok tanpa izin (tanpa NPPBKC). Kedua, aspek pelunasan pembayaran cukai dengan menjual dan mengedarkan hasil tembakau tanpa dilekati pita cukai yang diwajibkan (rokok polos, dilekati pita cukai palsu, atau dilekati pita cukai yang tidak sesuai peruntukannya). Sedangkan jumlah kasus dan tindak lanjutnya untuk tahun 2007 sebanyak 64 kasus<sup>55</sup>. Sebagaimana dilansir oleh Tempo bahwa pelanggaran cukai rokok 2006 meningkat dibandingkan tahun sebelumnya. Hasil temuan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai menunjukkan, pelanggaran cukai rokok 2006 naik Rp 4,1 miliar dibandingkan tahun 2005 sebesar Rp 2,1 miliar.<sup>56</sup>

Meningkatnya produk-produk rokok ilegal, yaitu yang dilekati pita cukai palsu, dilekati pita cukai milik orang lain, ataupun produk-produk rokok yang tidak dilekati pita cukai sama sekali atau yang dikenal dengan istilah *rokok polos*, tidak lepas dari tanggung jawab pengusaha pabrik, karena, berdasarkan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 tahun 2007, sebelum dikeluarkan dari pabrik untuk dijual, suatu produk rokok harus dikemas untuk penjualan eceran dan dilekati pita cukai yang sesuai pada kemasannya. Jadi apabila terdapat produk rokok yang dikeluarkan dari pabrik untuk dijual tanpa dilekati pita cukai atau dilekati pita cukai palsu merupakan kesengajaan Pengusaha pabrik rokok menghindari kewajiban membayar cukai. Selengkapny jenis produk rokok ilegal yang ditemukan di pasaran adalah sebagai berikut:

- 1) Produk rokok yang tidak dilekati pita cukai sama sekali atau yang biasa disebut *rokok polos*,
- 2) Produk rokok yang dilekati pita cukai palsu atau yang dipalsukan,
- 3) Produk rokok yang dilekati pita cukai milik orang lain, atau

---

<sup>55</sup> Ibid

<sup>56</sup> [www.Tempointeraktif\\_com](http://www.Tempointeraktif_com) - Negara Rugi Miliaran Rupiah Akibat Pelanggaran Cukai Rokok.htm

4) Produk rokok yang dilekati pita cukai miliknya sendiri namun pita cukai tersebut tarip cukai dan/atau harga ecerannya lebih rendah dari yang seharusnya (rokok SKM dilekati pita cukai SKT)

Menurut Direktur Jenderal Bea dan Cukai, sebagian besar pelanggaran di bidang cukai berada di wilayah Jawa Tengah, Jawa Timur dan Papua, dan biasanya dilakukan oleh pengusaha pabrik golongan kecil (Golongan IIIA) dan kecil sekali (Golongan IIIB) dan pengusaha pabrik yang tidak memiliki izin sama sekali. Modusnya sebagian besar adalah menjual atau mengedarkan rokok tanpa menggunakan pita cukai. Direktorat Jenderal Bea dan Cukai juga menemukan pelanggaran cukai pada Januari hingga September 2005 sebanyak 25 kasus. Pada 2006, kasus pelanggaran bertambah menjadi 26 kasus. Sehingga untuk itu perlu adanya pengawasan atas segala pelanggaran cukai di setiap Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai. Untuk menyisir wilayah yang diduga menjadi sarang pembuatan rokok ilegal, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai telah bekerja sama dengan kepolisian setempat.<sup>57</sup>

*Rokok polos* dijual dengan sistem 'titip', yaitu sales pabrik rokok menitipkan produknya ke toko-toko pengecer untuk dijual, selanjutnya setelah satu atau dua minggu sales tersebut kembali ke toko-toko untuk mengambil uang hasil penjualan rokok yang habis terjual. Para pemilik toko sebenarnya tahu kalau rokok yang dijual salah karena tidak dilekati pita cukai atau 'banderol' namun karena tidak harus membelinya (sistem titip) dan harganya murah, produk rokok *polos* tetap dijualnya.

Modus lain yang dilakukan pengusaha pabrik rokok dalam melakukan pelanggaran perundang-undangan cukai yang mengakibatkan tidak diterimanya secara optimal penerimaan negara dari sektor cukai selain memproduksi rokok polos atau rokok yang sama sekali tidak dilekati pita cukai yaitu dengan melekatkan pita cukai milik pabrik lain ke kemasan rokok produksinya. Modus

---

<sup>57</sup> Ibid

ini menyebabkan meningkatnya jual beli pita cukai. Ada pengusaha pabrik rokok yang sama sekali tidak memproduksi rokok namun kerjanya hanya menjual pita cukai yang menjadi jatahnya kepada pengusaha pabrik rokok lain dengan mendapatkan untung dari selisih harga pita cukai yang diperolehnya dan harga jualnya kepada pengusaha rokok lainnya.

Motif yang biasa digunakan dalam jual beli pita cukai rokok haram ini adalah untuk menghindari kenaikan golongan perusahaan. Sebelum berlakunya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 134/PMK.04/2007, Pengusaha Pabrik Rokok Sigaret Kretek Tangan (SKT) golongan kecil dibagi menjadi dua golongan, yaitu Golongan IIIA (Kecil) yang batasan produksinya per tahun lebih dari enam juta batang per tahun tetapi tidak lebih dari lima ratus juta batang, dan Golongan IIIB (Kecil Sekali) yang batasan produksinya per tahun tidak lebih dari enam juta batang. Direktorat Jenderal Bea Cukai menemukan, banyak perusahaan golongan IIIB yang kinerja atau produksinya meningkat yaitu lebih dari enam juta batang per tahun tapi enggan naik kelas menjadi Golongan IIIA. Permasalahannya, konsekuensi dari kenaikan golongan adalah kenaikan pembayaran cukai karena tarif cukai untuk rokok yang diproduksi pabrik Golongan IIIA mencapai 8% dengan batasan harga jual eceran minimum Rp 380,00 per batang sedangkan pengusaha pabrik tarif cukainya hanya 4% dengan batasan harga jual eceran minimumnya sebesar Rp 275,00 per batang<sup>58</sup>. Di samping itu Pengusaha Pabrik Golongan IIIA dikenakan PPN, sedangkan untuk Golongan IIIB tidak dikenakan PPN. Untuk menutupi kekurangan pita cukai yang harus dilekatkan pada rokok kelebihan produksi yang melebihi batasan produksi pengusaha Golongan IIIB yaitu tidak lebih dari enam juta batang

---

<sup>58</sup> Peraturan Menteri Keuangan Nomor 118/PMK.04/2006

pertahun, maka Pengusaha Pabrik Golongan IIIB membeli pita cukai dari Pengusaha Pabrik Golongan IIIB lainnya yang produksinya menurun atau dari Pengusaha Pabrik yang mendirikan Pabrik dengan motivasi mendapatkan keuntungan dari menjual pita cukai.

Modus lainnya adalah melekatkan pita cukai palsu pada produk hasil tembakau. Meningkatnya tarif cukai dan harga jual eceran menggugah orang untuk membuat dan mencetak pita cukai palsu. Selanjutnya pita cukai palsu tersebut ditawarkan ke pengusaha rokok skala kecil dan kecil sekali dengan harga yang jauh lebih murah dari pada pita cukai resmi.

Menurut penuturan Kepala Kantor Pengawasan dan Pelayanan Tipe A2 Kudus B. Wijayanta BM, penjualan dan peredaran rokok ilegal dilakukan oleh pengusaha pabrik kategori kecil sekali atau home industri bahkan juga kategori kecil yang batasan minimum produksinya tidak lebih dari 500 juta batang per tahun. Hal ini disinyalir, dipicu oleh keberadaan mesin-mesin pembuat rokok yang disewakan atau yang di dalam masyarakat dikenal dengan istilah "*jahit*". Modusnya, seorang pemodal membeli sebuah mesin pembuat rokok bekas seharga kurang lebih 200 juta, selanjutnya mesin pembuat rokok ini disewakan kepada siapa saja yang mau memproduksi rokok termasuk pengusaha kategori kecil dan kecil sekali yang hanya memiliki izin produksi Sigaret Kretek Tangan. Sebagai ilustrasi mesin pembuat rokok bekas buatan tahun 1972 dapat memproduksi 1600 sampai 2700 batang permenit. Sedangkan bahan baku satu kilogram tembakau dapat menghasilkan 600 batang rokok. Ongkos sewa yang dipungut untuk memproduksi satu kilogram tembakau adalah lima puluh ribu rupiah. Rokok produksi mesin ini oleh pengusaha pabrik rokok kategori kecil dan kecil sekali dilekati pita cukai SKT (Sigaret Kretek Tangan) yang tarif cukainya hanya sebesar 0%+Rp.30,00/btg, padahal seharusnya tarif cukai yang dikenakan terhadap SKM (Sigret Kretek Mesin) adalah 22%+Rp.35,00/btg. Seringkali oleh karena keterbatasan jumlah pita cukai yang menjadi haknya, pengusaha pabrik kategori kecil dan kecil sekali menjual rokok tersebut tanpa dilekati pita cukai.

Mencermati perkembangan jumlah pabrik rokok pada Tabel 3.3, kelompok pengusaha golongan Kecil Sekali atau golongan IIIB jumlahnya mengalami peningkatan yang cukup besar

dari tahun ke tahun. Kelompok tersebut sebagian besar merupakan *home industri* atau yang jumlah tenaga kerjanya berkisar enam orang, dan biasanya mereka masih memiliki hubungan persaudaraan atau masih kerabat. Menurut penjelasan Kepala Kantor Pengawasan dan Pelayanan Tipe A2 Kudus, setelah dilakukan penelitian dan penyelidikan dari sekian banyak jumlah pengusaha pabrik kategori golongan IIIB yang terdaftar dan memiliki izin NPPBKC, hanya 60% pengusaha yang benar-benar menjalankan kegiatan memproduksi rokok, selebihnya merupakan pengusaha fiktif yang izinnnya hanya dipergunakan untuk mendapatkan pita cukai, yang selanjutnya pita cukai tersebut dijual. Fenomena ini ditunjang kenyataan bahwa dalam satu keluarga, seorang suami dan istri masing-masing memiliki izin NPPBKC sendiri-sendiri, bahkan dalam satu keluarga bisa mencapai lima sampai enam izin NPPBKC yang dimilikinya. Hal ini sudah menjadi perhatian jajaran Bea dan Cukai Kudus, dan beberapa pengusaha seperti ini telah dilakukan penindakan berupa pembekuan dan pencabutan izin NPPBKC. Sebagai contoh PR Gajah Mada pemiliknya adalah Hafas Gunawan (suami) dan PR Havana Jaya pemiliknya adalah Najmil Laila (istrinya), juga PR Sembilan pemiliknya Sulchan (suami) dan PR Mahkota pemiliknya Sumini (istrinya) dan masih banyak lagi.

### **3.3 Penegakan Undang-Undang Cukai oleh DJBC**

Peningkatan jumlah pengusaha golongan IIIB atau kategori kecil sekali (lihat Tabel 3.3) tidak sebanding dengan jumlah penerimaan cukai rokok yang dihasilkannya. Namun, dipastikan potensi kerugian negara akibat pelarian cukai dari produk-produk rokok ilegal cukup besar. Untuk itu perlu diberikan pengawasan khusus terhadap keberadaan pengusaha pabrik golongan IIIB atau kategori kecil sekali dan juga terhadap pengusaha ilegal yang tidak memiliki ijin produksi sama sekali. Pengusaha yang kedapatan hanya memanfaatkan izin NPPBKC untuk mendapatkan pita cukai atau pengusaha yang tidak berproduksi harus dibekukan pemberian pita cukainya atau kalau perlu dicabut izinnnya, sedangkan pengusaha yang memang mempunyai niat baik (legal) menjalankan usaha pabrik rokok perlu dilakukan pembinaan dan pendampingan.

Peredaran dan distribusi produk rokok yang dihasilkan oleh pengusaha golongan I seperti PT Djarum Kudus, tidak begitu terpengaruh dengan peredaran rokok *polos*. Hal ini dikarenakan penghisap rokok merk terkenal yang diproduksi pengusaha golongan I adalah masyarakat kalangan menengah ke atas yang terkadang memiliki keunikan dan fanatisme tersendiri terhadap *taste* atau rasa suatu rokok.

Namun begitu, peredaran rokok ilegal tidak bisa dibiarkan dan harus ditangani secara komprehensif dan menyeluruh.

Lebih lanjut mengenai penegakan hukum, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai harus bisa menekan jumlah peredaran barang kena cukai ilegal karena aturan didalam Undang-Undang Cukai memberikan kewenangan bagi aparat untuk melakukan penegakan hukum terhadap pelaku produksi barang kena cukai ilegal. Penegakan hukum di bidang cukai dilakukan melalui dua jenis sanksi yaitu sanksi administratif dan sanksi pidana. Sanksi administrasi sifat dan pelaksanaannya berbeda dengan sanksi pidana. Sanksi administrasi adalah hukuman yang dijatuhkan oleh pejabat administrasi terhadap pengusaha atau siapa saja yang melanggar ketentuan undang-undang cukai. Sebagai bagian dari hukum fiskal, undang-undang cukai selayaknya mengutamakan penyelesaian administratif sebagai pemulihan dan pemenuhan fiskus, sehingga penyelesaiannya cukup dengan pemberian sanksi berupa denda.

Pengenaan sanksi administrasi merupakan konsekuensi logis dari undang-undang sebagai bagian dari hukum fiskal, dimana aparat fiskal oleh undang-undang diberikan kewenangan untuk dapat menerapkan sanksi administrasi berupa denda. Mengingat bahwa hakekat undang-undang cukai selain mengandung aspek pembatasan dan pengawasan terhadap produksi, distribusi, dan perdagangan barang kena cukai, juga mengandung aspek budgeteer maka pengenaan sanksi administrasi di samping untuk mempercepat proses penyelesaian pelanggaran administrasi dalam rangka mengamankan penerimaan negara, juga bertujuan untuk pembinaan dan pencegahan terhadap pelanggaran ketentuan administrasi. Untuk kepraktisan pelaksanaannya, maka wewenang Direktur Jenderal Bea dan Cukai dalam hal pengenaan dan penagihan sanksi administrasi dapat dilaksanakan oleh Kepala Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai atas nama Direktur Jenderal Bea dan Cukai. Dalam hal pengenaan dan penagihan sanksi administrasi tidak dapat semena-mena namun berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1996 tentang Pengenaan Sanksi Administrasi di bidang Cukai dan Keputusan Menteri Keuangan Nomor : 324/KMK.05/1996 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administrasi di Bidang Cukai.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1996 tentang Pengenaan Sanksi Administrasi di bidang Cukai dan Keputusan Menteri Keuangan Nomor : 324/KMK.05/1996 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administrasi di Bidang Cukai mengatur petunjuk dan teknis pelaksanaan pengenaan sanksi administrasi. Sebagai contoh pengenaan sanksi administrasi dapat dilihat pada Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1996 yang menyebutkan:

Terhadap pelanggaran ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (3), Pasal 9 ayat (3), Pasal 23 ayat (2), Pasal 27 ayat (3) dan Pasal 32 ayat (2) Undang-Undang Cukai dikenakan sanksi administrasi dengan ketentuan:

- a. apabila dalam lima tahun terakhir yang bersangkutan melakukan satu kali pelanggaran, dikenakan sanksi administrasi sebesar satu kali sanksi administrasi minimum;
- b. apabila dalam lima tahun terakhir yang bersangkutan melakukan dua kali pelanggaran, dikenakan sanksi administrasi sebesar dua kali sanksi administrasi minimum;
- c. apabila dalam lima tahun terakhir yang bersangkutan melakukan tiga kali pelanggaran, dikenakan sanksi administrasi sebesar tiga kali sanksi administrasi minimum;
- d. apabila dalam lima tahun terakhir yang bersangkutan melakukan empat kali pelanggaran, dikenakan sanksi administrasi sebesar empat kali sanksi administrasi minimum;
- e. apabila dalam lima tahun terakhir yang bersangkutan melakukan lebih dari empat kali pelanggaran, dikenakan sanksi administrasi sebesar sanksi administrasi maksimum;

Namun jika terdapat unsur kejahatan seperti penggunaan pita cukai yang bukan haknya, memalsukan pita cukai dan lain sebagainya, maka dapat dikenakan sanksi pidana, baik berupa pidana penjara maupun pidana denda, ataupun juga keduanya pidana penjara dan pidana denda. Pelanggaran terhadap Undang-Undang Cukai menyebabkan kerugian negara yang sangat besar, bahkan seringkali pengusaha melakukan pelanggaran ketentuan pidana. Hal ini memerlukan payung hukum yang dapat mengatur dan mengawasi peredaran produk rokok agar tidak terjadi lagi peredaran rokok ilegal. Tindak pidana di bidang cukai adalah tindak pidana fiskal. Untuk menghadapi perkembangan dalam tindak pidana fiskal yang meningkat baik dari kuantitas maupun kualitasnya, diperlukan profesionalisme dalam penyidikan tindak pidana di bidang fiskal. Hal ini hanya dapat diwujudkan apabila dilaksanakan oleh pejabat yang secara khusus diberikan tugas untuk melakukan penyidikan. Guna mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelaksanaan penyidikan tindak pidana tersebut, penyidikannya dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai sebagai aparat yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun



1995 Tentang Cukai sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007.

Apabila pelanggaran yang dilakukan oleh pengusaha pabrik adalah pelanggaran ketentuan pidana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2007, maka pengenaan sanksi pidana dilakukan melalui proses penyidikan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Penyidik Pegawai Negeri Sipil Direktorat Jenderal Bea dan Cukai diangkat oleh Menteri Kehakiman atas usul Menteri Keuangan. Pengangkatan Penyidik Negeri Sipil Direktorat Jenderal Bea dan Cukai oleh Menteri Kehakiman dilakukan setelah mendengar pertimbangan Jaksa Agung dan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dalam melakukan penyidikan tindak pidana di bidang cukai, selain berpedoman pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana Penyidik Pegawai Negeri Sipil Direktorat Jenderal Bea dan Cukai juga mengacu pada ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 1996 tentang Penyidikan Tindak Pidana Di Bidang Kepabeanan dan Cukai.

Salah satu kekhususan dari Penyidik Pegawai Negeri Sipil Bea dan Cukai dibandingkan Penyidik Pegawai Negeri Sipil lainnya adalah berdasarkan Pasal 63 ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 Tentang Cukai sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007, Penyidik Pegawai Negeri Sipil Bea dan Cukai dapat menyerahkan pemberitahuan dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidikan langsung kepada Penuntut Umum tanpa melalui Penyidik POLRI.

Untuk meredam peredaran rokok ilegal, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai melakukan langkah-langkah preventif terhadap pengusaha rokok ilegal. Berdasarkan

data yang diperoleh dari Direktorat Penindakan dan Penyidikan (P2), selama tahun 2007 DJBC telah menindak dan memidanakan 40 pengusaha parabrik rokok yang menjalankan usaha dengan cara ilegal di sentra industri rokok di pulau Jawa. Agar penerimaan cukai tidak meleset, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (Ditjen Bea Cukai) akan lebih aktif memberantas peredaran rokok polos dan rokok yang dilekati pita cukai palsu. Setidaknya sepanjang 2006 dan semester I 2007 Direktorat Jenderal Bea dan Cukai telah menutup 400 pabrik rokok kecil yang bisnisnya menjual pita cukai.<sup>59</sup> Kelemahan-kelemahan yang ada seringkali dimanfaatkan oleh para pengusaha rokok *ilegal* untuk dapat mengelabui cukai yang harus dibayarkan, atau dapat juga dengan tidak menaikkan golongan sehingga walaupun sebenarnya mampu naik golongan namun dengan golongan yang tetap rendah maka cukai yang harus dibayarkan pun juga rendah, sehingga terjadi persaingan yang tidak sehat yang pada akhirnya dapat merugikan para pengusaha pabrik rokok yang menjalankan usahanya secara legal.

Dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 yang merupakan amandemen dari Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai mengatur pemberatan sanksi pada setiap pelanggaran dalam undang-undang di bidang cukai sehingga dapat memberikan efek jera, selain itu undang-undang ini juga mengatur tentang yang salah dalam menghitung dan menetapkan, akan diberikan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan tersebut telah dengan jelas dapat digunakan sebagai alat untuk menjerat para pengusaha rokok yang nakal untuk meraup keuntungan pribadi dan merugikan negara hingga miliaran rupiah setiap tahunnya. Oleh karena itu, diharapkan dengan berlakunya undang-undang ini permainan antara petugas dan pengusaha dapat diminimalisasi atau dihilangkan.

---

<sup>59</sup> [www.Welcome to OMNI SUKSESTAMA Website.htm](http://www.Welcome to OMNI SUKSESTAMA Website.htm)

Namun demikian potensi pemakaian pita cukai palsu atau pelanggaran cukai yang lain masih besar. Hal ini akan sangat besar pengaruhnya bagi kondisi keuangan di Indonesia dimana industri rokok merupakan salah satu penyumbang terbesar pendapatan negara.<sup>60</sup> Akibat pemalsuan pita cukai dan peredaran rokok ilegal pada 2004, negara rugi sekitar Rp 150 miliar.

Sebagaimana diketahui bahwa sistem distribusi atau penjualan rokok polos dilakukan secara 'titip' atau, dibayar kemudian hanya terhadap rokok yang laku terjual. Meningkatnya *rokok polos* dipasaran, selain dipengaruhi faktor pengusaha pabrik rokok nakal yang memproduksi rokok secara *illegal*, terdapat faktor lain yang tidak kalah penting juga berperan terhadap meningkatnya peredaran rokok polos, yaitu pemilik toko atau penjual eceran yang menjual *rokok polos* ke konsumen (penghisap rokok). Pemilik toko atau penjual eceran sebenarnya tahu kalau rokok yang dijualnya salah atau *illegal* karena tidak dilekati pita cukai atau banderol, namun karena sifatnya dititipi (tidak bayar tunai) dan tidak pernah ada tindakan tegas dari pemerintah, maka pemilik toko dan penjual eceran tetap menjual *rokok polos*. Selama ini perhatian jajaran Bea dan Cukai hanya dititikberatkan pada pencarian dan penindakan pengusaha rokok ilegal. Untuk mengetahui keberadaan sebuah usaha produksi rokok ilegal tidak mudah, dibutuhkan kegiatan intelijen dan pencarian informasi yang cukup lama. Untuk menimbulkan efek jera, sebenarnya penjual eceran atau pemilik toko dapat dijerat dengan pasal 54 yang bunyinya:

*Setiap orang yang menawarkan, menyerahkan, menjual, atau menyediakan untuk dijual barang kena cukai yang tidak dikemas untuk penjualan eceran atau tidak dilekati pita cukai atau tidak dibubuhi tanda pelunasan cukai lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (1), **dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling sedikit 2 (dua) kali nilai cukai dan paling banyak 10 (sepuluh) kali nilai cukai yang seharusnya dibayar.***

---

<sup>60</sup> Maksum,D,U. [www.Tempointeraktif\\_com](http://www.Tempointeraktif_com) - Negara Rugi Rp 150 Miliar Akibat Cukai Rokok Palsu.htm

Delik pada pasal 54 tersebut tidak menentukan berapa banyak barang kena cukai yang dijual, namun kualitas perbuatannya yang dikenai sanksi pidana. Oleh karena undang-undang cukai adalah bagian dari hukum fiskal yang menitikberatkan pada diterimanya pendapatan pemerintah, pantaskah pemilik toko atau penjual rokok eceran dipidana penjara minimal satu tahun, karena menjual satu atau dua bungkus rokok *polos*. Menurut peneliti, delik pada pasal 54 Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 (sebelum di amandemen) lebih tepat dikenakan terhadap pemilik toko atau penjual eceran yang menjual rokok *polos*. Pasal 54 Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 berbunyi:

*Barangsiapa menawarkan, menyerahkan, menjual, atau menyediakan untuk dijual barang kena cukai yang tidak dikemas untuk penjualan eceran atau tidak dilekati pita cukai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (1), dipidana dengan pidana denda paling banyak 10 (sepuluh) kali nilai cukai yang seharusnya dibayar.*

Delik pada pasal 54 sebelum dan sesudah diamandemen pada prinsipnya sama, yang berbeda adalah jenis pidananya. Kalau sebelum diamandemen sanksi pidananya berupa denda, setelah diamandemen menjadi pidana penjara minimal sampai maksimal ditambah pidana denda. Perubahan jenis sanksi pidana pada pasal 54 merupakan bagian dari pemberatan keseluruhan ketentuan pidana pada amandemen undang-undang cukai. Subyek hukum pada delik pasal 54 setiap orang, bisa setiap orang pribadi maupun setiap badan usaha, atau dapat juga dikelompokkan menjadi produsen (pengusaha pabrik), distributor (penyalur/grosir) dan penjual eceran (pemilik toko/warung/pedagang asongan). Pengusaha pabrik dan distributor (kepanjangan tangan atau perwakilan dari produsen) lebih tepat kalau dikenakan pidana penjara, sedangkan penjual eceran lebih tepat dikenakan pidana denda.

Sekitar tahun 2003 Pengadilan Negeri Semarang pernah menjatuhkan pidana denda berdasarkan pasal 54 Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 terhadap 18 pemilik toko yang menjual rokok polos, melalui mekanisme acara pemeriksaan cepat pasal 205 KUHAP, yaitu penyidik pegawai negeri sipil langsung menyerahkan hasil tangkapan/sitaan kepada Kepala Pengadilan Negeri untuk dijatuhi pidana. Mekanisme pasal 205 KUHAP hanya dapat dilakukan terhadap delik pidana yang sanksi pidananya berupa denda atau kurungan paling lama 3 (tiga) bulan. Dalam sidang di Pengadilan Negeri Semarang, pidana denda yang dijatuhkan oleh Hakim besarnya bervariasi antara satu toko dan toko yang lainnya, tergantung jumlah rokok polos yang dijual/disita, ada yang kena denda Rp. 50.000,00, Rp. 300.000,00 dan yang tertinggi Rp. 1.400.000,00. Delapan belas kasus tersebut diajukan oleh Kepala Kantor Pelayanan Tanjung Emas Semarang menindaklanjuti hasil operasi pasar oleh jajaran Bea dan Cukai Semarang. Namun apa yang dilakukan Kepala Kantor Pelayanan Tanjung Emas Semarang tidak mendapat respon positif dari jajaran petinggi Bea dan Cukai untuk diberlakukan secara nasional, bahkan dalam amandemen undang-undang cukai, pasal 54 sanksi pidananya diperberat yaitu dikenakan sanksi pidana minimal satu tahun dan maksimal lima tahun di samping juga dikenakan pidana denda.

Penyidik Pegawai Negeri Sipil KPPBC Kudus pernah menyerahkan perkara tindak pidana pasal 54 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 kepada Kepala Kejaksaan Negeri Jepara dan diselesaikan di Pengadilan Negeri Jepara melalui mekanisme acara pemeriksaan singkat sebagaimana diatur dalam Pasal 203 KUHAP. Selain itu Penyidik Pegawai Negeri Sipil KPPBC Kudus juga pernah menyerahkan berkas perkara penyidikan tindak pidana pasal 55 huruf (b) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 kepada Kepala Kejaksaan Negeri Kudus dan diselesaikan di Pengadilan Negeri Kudus melalui mekanisme acara pemeriksaan biasa.

### **3.4 Ketentuan Pidana yang diatur dalam Undang-Undang Cukai**

Undang-Undang Cukai merupakan hukum pidana materiil. Sebagaimana hukum pidana materiil, Undang-Undang Cukai berisi dan mengatur perbuatan-perbuatan pidana dan ancaman pidananya apabila perbuatan pidana tersebut dilakukan. Perbuatan pidana yang diatur dalam Undang-Undang Cukai ada sembilan pasal, yaitu Pasal 50, Pasal 52, Pasal 53, Pasal 54, Pasal 55, Pasal 56, Pasal 57, Pasal 58, dan Pasal 58A. Diantara sembilan pasal tersebut, perbuatan pidana yang akan dibahas dan terkait dengan obyek penelitian (barang kena cukai berupa rokok) ada lima pasal, yaitu pasal 50, pasal 54, Pasal 55, Pasal 56, dan Pasal 58.

#### **3.4.1. Pasal 50**

Perbuatan pidana yang diatur dalam pasal 50 adalah menjalankan kegiatan pabrik, tempat penyimpanan tanpa izin, selengkapnya berbunyi:

*Setiap orang yang tanpa memiliki izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 menjalankan kegiatan pabrik, tempat penyimpanan, atau mengimpor barang kena cukai dengan maksud mengelakkan pembayaran cukai dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan pidana denda paling sedikit 2 (dua) kali nilai cukai dan paling banyak 10 (sepuluh) kali nilai cukai yang seharusnya dibayar.*

Uraian dari kajian unsur-unsur delik yang terkandung dalam Pasal 50 adalah sebagai berikut:

- a. Unsur “*Setiap orang yang tanpa memiliki izin sebagaimana dimaksud dalam pasal 14*”

Berdasarkan ketentuan umum pasal 1 nomor urut (3) Undang-Undang Cukai, orang adalah orang pribadi atau badan hukum, jadi setiap orang adalah setiap orang pribadi atau setiap badan hukum. Sedangkan izin yang dimaksudkan dalam Pasal 14 adalah izin yang dikeluarkan oleh Menteri

Keuangan, yaitu berupa Nomor Pokok Pengusaha Barang Kena Cukai (NPPBKC). Jadi yang dimaksud dalam unsur delik disini adalah setiap orang pribadi atau setiap badan hukum yang tidak memiliki NPPBKC. Pengusaha rokok yang sudah memiliki NPPBKC tidak termasuk subyek hukum dalam delik pasal ini.

- b. Unsur *“menjalankan kegiatan pabrik, tempat penyimpanan, atau mengimpor barang kena cukai dengan maksud mengelakkan pembayaran cukai”*

Ada tiga kategori perbuatan yang terdapat dalam unsur delik ini, yaitu (i) menjalankan kegiatan pabrik atau kegiatan memproduksi rokok, (ii) menjalankan tempat penyimpanan (berdasarkan ketentuan umum pasal 1 nomor urut 5 Undang-Undang Cukai tempat penyimpanan khusus untuk menyimpan barang kena cukai berupa etil alkohol yang masih terhutang cukai), atau (iii) mengimpor rokok. Ketiga kategori perbuatan tersebut dilakukan dengan maksud mengelakkan pembayaran cukai. Untuk barang kena cukai berupa rokok maksud mengelakkan pembayaran cukai dapat dilihat dari tidak dilekatinya produk rokok tersebut dengan pita cukai yang semestinya.

- c. Unsur *“dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan pidana denda paling sedikit 2 (dua) kali nilai cukai dan paling banyak 10 (sepuluh) kali nilai cukai yang seharusnya dibayar”*

Unsur delik ini merupakan sanksi pidana yang dapat dikenakan kepada setiap orang pribadi atau setiap badan hukum yang memenuhi unsur (a) dan

(b). Sanksi pidana yang diatur dalam unsur delik ini adalah berupa sanksi pidana kumulatif, selain pidana penjara dikenakan pula pidana denda.

Jadi, Pasal 50 bertujuan memberi pidana terhadap setiap orang pribadi atau setiap badan hukum yang memproduksi rokok, menyimpan etil alkohol atau mengimpor rokok tanpa memiliki izin berupa NPPBKC. Sasaran pasal 50 adalah pengusaha pabrik rokok ilegal dan importer rokok ilegal yang tidak terdaftar, sehingga dapat diambil kesimpulan bahwa rokok yang dihasilkannya juga ilegal karena pengusaha tersebut tidak akan pernah mendapatkan pita cukai secara legal.

#### **3.4.2. Pasal 54**

Ketentuan Pasal 54 berbunyi:

*Setiap orang yang menawarkan, menyerahkan, menjual, atau menyediakan untuk dijual barang kena cukai yang tidak dikemas untuk penjualan eceran atau tidak dilekati pita cukai atau tidak dibubuhi tanda pelunasan cukai lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling sedikit 2 (dua) kali nilai cukai dan paling banyak 10 (sepuluh) kali nilai cukai yang seharusnya dibayar.*

Kajian dari unsur-unsur delik yang terkandung dalam Pasal 54 adalah sebagai berikut:

a. Unsur “*Setiap orang*”

Yang dimaksud setiap orang disini adalah setiap orang pribadi atau setiap badan hukum.

b. Unsur “*menawarkan, menyerahkan, menjual, atau menyediakan untuk dijual*”

Ada empat kategori perbuatan yang terdapat dalam unsur delik ini, yaitu (i) menawarkan, (ii) menyerahkan, (iii) menjual, atau (iv) menyediakan untuk



dijual. Menyediakan untuk dijual merupakan perbuatan menyimpan, menyiapkan atau memajang pada etalase/bagian dari toko lainnya dengan maksud untuk dijual.

- c. Unsur “*barang kena cukai yang tidak dikemas untuk penjualan eceran atau tidak dilekati pita cukai atau tidak dibubuhi tanda pelunasan cukai lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (1)*”

Ada dua kategori barang kena cukai (rokok) yang terdapat dalam unsur delik ini, yaitu: (i) *rokok yang tidak dikemas untuk penjualan eceran*, maksudnya di sini adalah rokok yang masih batangan atau tidak dikemas dalam bungkus eceran yang lazim dalam perdagangan. Oleh karena tidak dikemas dalam kemasan untuk penjualan eceran, maka otomatis produk rokok tersebut tidak dilekati pita cukai, karena pelekatan pita cukai hanya pada kemasan untuk penjualan eceran. atau (ii) *tidak dilekati pita cukai pita cukai atau tidak dibubuhi tanda pelunasan cukai lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (1)*, maksudnya meskipun rokok dikemas untuk penjualan eceran namun di kemasannya tidak dilekati pita cukai sebagaimana dimaksud dalam pasal 29 ayat (1). Pasal 29 ayat (1) menyebutkan bahwa, barang kena cukai (dalam penelitian ini berupa rokok) yang pelunasan cukainya dengan cara pelekatan pita cukai atau pembubuhan tanda pelunasan cukai lainnya hanya boleh ditawarkan, diserahkan, dijual, atau disediakan untuk dijual setelah dikemas untuk penjualan eceran dan dilekati pita cukai atau dibubuhi tanda pelunasan cukai lainnya yang diwajibkan. Menurut penjelasan Pasal 29 ayat (1), yang dimaksud dengan “pita cukai atau tanda pelunasan cukai lainnya yang diwajibkan” adalah pita cukai yang dilekatkan atau tanda pelunasan cukai lainnya yang dibubuhkan

pada kemasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang cukai. Hal ini berarti pita cukai yang diwajibkan memiliki kriteria-kriteria sebagai berikut, yaitu pita cukai yang dilekatkan pada kemasan: (i) harus asli, pencetakan dan pengadaan dilaksanakan oleh badan usaha yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan; (ii) harus baru (belum pernah dipakai sebelumnya); (iii) harus milik pengusaha pabrik sendiri (bukan didapat dari pengusaha pabrik rokok lainnya); dan (iv) harus sesuai dengan spesifikasi jenis rokok di dalam kemasannya. Jadi, yang dimaksud unsur delik ini adalah barang kena cukai (rokok) yang tidak sesuai ketentuan perundang-undangan cukai atau dapat disebut juga rokok ilegal.

- d. Unsur *“dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling sedikit 2 (dua) kali nilai cukai dan paling banyak 10 (sepuluh) kali nilai cukai yang seharusnya dibayar”*

Unsur delik ini merupakan sanksi pidana yang dapat dikenakan kepada setiap orang {unsur (a)} yang memenuhi unsur (b) dan (c). Sanksi pidana yang diatur dalam unsur delik ini adalah berupa sanksi pidana kumulatif alternatif, yaitu selain pidana penjara saja dapat pula ditambahkan pidana denda.

Berdasarkan uraian unsur-unsur delik Pasal 54 tersebut, dapat diketahui bahwa ketentuan pidana ini bertujuan memberi pidana terhadap setiap orang pribadi atau setiap badan hukum yang mengedarkan, menjual atau memperdagangkan rokok ilegal. Kegiatan mengedarkan atau memperdagangkan rokok ilegal berawal dari pembuat rokok ilegal atau yang memproduksi rokok ilegal selanjutnya ke penyalur, grosir sampai ke penjual eceran di toko-toko,

warung-warung bahkan penjual asongan. Jadi, yang bisa memenuhi unsur delik “setiap orang”, adalah produsen rokok ilegal (pengusaha pabrik), distributor rokok ilegal (penyalur/grosir) dan penjual eceran rokok ilegal (pemilik toko/warung/pedagang asongan). Delik pasal 54 dirasakan kurang bahkan dapat dikatakan tidak mencerminkan asas hukum, yaitu keadilan. Hal ini dapat dilihat dari perumpamaan sebagai berikut, seorang penjual eceran yang menjual satu atau tiga bungkus rokok *polos*, sanksi pidananya minimal sama dengan pengusaha pabrik rokok ilegal yang memproduksi puluhan, ratusan bahkan ribuan bungkus rokok *polos* yang sengaja memproduksinya dengan maksud untuk mengelakkan pembayaran cukai, yaitu satu tahun penjara.

Pemilik toko/warung/pedagang asongan yang merupakan kelompok penjual eceran juga tidak boleh dilepaskan begitu saja dari tanggungjawab pidana, karena semua orang termasuk penjual eceran mengetahui bahwa rokok yang tidak dilekati pita cukai (bahasa awamnya “banderol”) adalah ilegal dan salah. Delik pasal 54 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai (*sebelum diamandemen*) lebih tepat dikenakan kepada kelompok penjual eceran yang menjual rokok *polos*. Bunyi pasal 54 sebelum diamandemen sebagai berikut:

*Barangsiapa menawarkan, menyerahkan, menjual, atau menyediakan untuk dijual barang kena cukai yang tidak dikemas untuk penjualan eceran atau tidak dilekati pita cukai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (1), dipidana dengan pidana denda paling banyak 10 (sepuluh) kali nilai cukai yang seharusnya dibayar.*

Dalam proses amandemen Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai, semua ketentuan pidana ditambahkan sanksi pidana minimal. Khusus delik pasal 54 selain ditambahkan adanya sanksi pidana minimal juga ditambahkan jenis sanksi pidana, yaitu yang semula hanya ada sanksi pidana

denda menjadi sanksi pidana penjara dan pidana denda. Delik pasal 54 hasil amandemen yang sekarang berlaku, tidak efektif dan tidak efisien apabila dikenakan kepada kelompok penjual eceran karena kurang mencerminkan keadilan. Solusi dari hal ini, pasal 54 dirubah lagi sanksi pidananya menjadi pidana denda dan ditambahkan sanksi pidana denda minimal.

### 3.4.3. Pasal 55

Perbuatan pidana membuat secara melawan hukum, meniru atau memalsukan pita cukai, atau mempergunakan pita cukai palsu dapat dipidana berdasarkan pasal 55, yang selengkapnya berbunyi:

*Setiap orang yang:*

*d. membuat secara melawan hukum, meniru, atau memalsukan pita cukai atau tanda pelunasan cukai lainnya;*

*e. membeli, menyimpan, mempergunakan, menjual, menawarkan, menyerahkan, menyediakan untuk dijual, atau mengimpor pita cukai atau tanda pelunasan cukai lainnya, yang palsu atau dipalsukan; atau*

*f. mempergunakan, menjual, menawarkan, menyerahkan, menyediakan untuk dijual, atau mengimpor pita cukai atau tanda pelunasan cukai lainnya yang sudah dipakai,*

*dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan pidana denda paling sedikit 2 (dua) kali nilai cukai dan paling banyak 10 (sepuluh) kali nilai cukai yang seharusnya dibayar*

Di dalam pasal 55 terdapat tiga delik atau perbuatan pidana yang masing-masing berdiri sendiri. Uraian dari kajian unsur-unsur delik yang terkandung dalam Pasal 55 huruf (a) dapat dibedakan sebagai berikut:

a. Unsur “*Setiap orang*”

Yang dimaksud setiap orang disini adalah setiap orang pribadi atau setiap badan hukum.

b. Unsur “*membuat secara melawan hukum, meniru, atau memalsukan*”

Ada tiga kategori perbuatan yang terdapat dalam unsur delik ini, yaitu (i) menjalankan kegiatan pabrik atau kegiatan memproduksi rokok, (ii) menjalankan tempat penyimpanan (berdasarkan ketentuan umum pasal 1 nomor urut 5 Undang-Undang Cukai tempat penyimpanan khusus untuk menyimpan barang kena cukai berupa etil alkohol yang masih terhutang cukai), atau (iii) mengimpor rokok. Ketiga kategori perbuatan tersebut dilakukan dengan maksud mengelakkan pembayaran cukai. Untuk barang kena cukai berupa rokok maksud mengelakkan pembayaran cukai dapat dilihat dari tidak dilekatinya produk rokok tersebut dengan pita cukai yang semestinya.

- c. Unsur *“dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan pidana denda paling sedikit 2 (dua) kali nilai cukai dan paling banyak 10 (sepuluh) kali nilai cukai yang seharusnya dibayar”*

Unsur delik ini merupakan sanksi pidana yang dapat dikenakan kepada setiap orang pribadi atau setiap badan hukum yang memenuhi unsur (a) dan (b). Sanksi pidana yang diatur dalam unsur delik ini adalah berupa sanksi pidana kumulatif, selain pidana penjara dikenakan pula pidana denda.

Perbuatan pidana yang diatur pada pasal 55 huruf (a) adalah membuat secara melawan hukum, meniru atau memalsukan pita cukai, yang biasanya dilakukan oleh orang atau perusahaan yang memiliki mesin atau alat-alat percetakan. Pita cukai merupakan alat bukti pembayaran cukai yang terkait dengan penerimaan negara, sehingga apabila alat bukti pembayaran cukai dipalsukan maka akan dapat merugikan penerimaan negara dari cukai yang seharusnya terbayar. Sejalan dengan jiwa pasal 55 huruf (a), maka perbuatan

menjual dan/atau membeli pita cukai palsu dan mempergunakan pita cukai palsu pun dipidana berdasarkan pasal 55 huruf (b). Perbuatan mempergunakan pita cukai palsu dapat dilakukan oleh pengusaha rokok yang memiliki izin maupun yang tidak memiliki izin, biasanya untuk pengusaha pabrik yang memiliki izin dilakukan oleh pengusaha pabrik rokok skala kecil atau kecil sekali.

Mempergunakan pita cukai bekas atau pita cukai yang sudah pernah dipakai dapat dipidana berdasarkan pasal 55 huruf (c), filosofinya untuk pemakaian pita cukai yang kedua kalinya, logikanya tidak membayar cukai sehingga merugikan keuangan Negara.

#### **3.4.4. Pasal 56**

Pasal 56 Undang-Undang Cukai berbunyi:

*Setiap orang yang menimbun, menyimpan, memiliki, menjual, menukar, memperoleh, atau memberikan barang kena cukai yang diketahuinya atau patut harus diduganya berasal dari tindak pidana berdasarkan undang-undang ini dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling banyak 5 (lima) tahun dan pidana denda paling sedikit 2 (dua) kali nilai cukai dan paling banyak 10 (sepuluh) kali nilai cukai yang seharusnya dibayar.*

Delik Pasal 56 terdiri dari unsur-unsur delik sebagai berikut:

a. Unsur “*Setiap orang*”

Yang dimaksud setiap orang disini adalah setiap orang pribadi atau setiap badan hukum.

b. Unsur “*menimbun, menyimpan, memiliki, menjual, menukar, memperoleh, atau memberikan barang kena cukai yang diketahuinya atau patut harus diduganya berasal dari tindak pidana berdasarkan undang-undang ini*”

c. Unsur “*dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling banyak 5 (lima) tahun dan pidana denda paling sedikit 2 (dua) kali*

*nilai cukai dan paling banyak 10 (sepuluh) kali nilai cukai yang seharusnya dibayar”*

Unsur delik ini merupakan sanksi pidana yang dapat dikenakan kepada setiap orang {unsur (a)} yang memenuhi unsur (b) dan (c). Sanksi pidana yang diatur dalam unsur delik ini adalah berupa sanksi pidana kumulatif, yaitu selain pidana penjara dikenakan pula pidana denda.

Berdasarkan uraian unsur-unsur delik Pasal 56 tersebut, sepintas menyerupai dengan pasal penadahan yang diatur dalam KUHP.

### **3.4.5. Pasal 58**

Serah terima dan jual beli pita cukai (asli) dapat dipidana berdasarkan pasal 58, yang selengkapnya berbunyi:

*Setiap orang yang menawarkan, menjual atau menyerahkan pita cukai atau tanda pelunasan cukai lainnya kepada yang tidak berhak atau membeli, menerima, atau menggunakan pita cukai atau tanda pelunasan cukai lainnya yang bukan haknya dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling sedikit 2 (dua) kali nilai cukai dan paling banyak 10 (sepuluh) kali nilai cukai yang seharusnya dibayar.*

Delik Pasal 58 terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut:

a. Unsur “*Setiap orang*”

Yang dimaksud setiap orang disini adalah setiap orang pribadi atau setiap badan hukum.

b. Unsur “*menawarkan, menjual atau menyerahkan pita cukai atau tanda pelunasan cukai lainnya kepada yang tidak berhak*”

Unsur delik ini menyatakan perbuatan pemilik pita cukai yang memperoleh pita cukai secara resmi dari Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai, menawarkan, menjual atau menyerahkan pita cukainya kepada pihak lain yang sebenarnya tidak berhak atas pita cukai tersebut.

- c. Unsur *“membeli, menerima, atau menggunakan pita cukai atau tanda pelunasan cukai lainnya yang bukan haknya”*

Unsur delik ini merupakan kebalikan dari unsur (b), di sini subyek hukum membeli, dan menerima pita cukai dari pihak lain (pemilik resmi) serta menggunakan pita cukai tersebut dengan melekatkan pada produk rokok miliknya.

- d. Unsur *“dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling sedikit 2 (dua) kali nilai cukai dan paling banyak 10 (sepuluh) kali nilai cukai yang seharusnya dibayar”*

Unsur delik ini merupakan sanksi pidana yang dapat dikenakan kepada subyek hukum, yaitu setiap orang {unsur (a)} yang memenuhi unsur (b) dan (c). Sanksi pidana yang diatur dalam unsur delik ini adalah berupa sanksi pidana komulatif alternatif, yaitu selain hanya dapat dipidana dengan pidana penjara saja dapat pula ditambahkan dengan pidana denda.

Delik pasal 58 yang merupakan delik jual beli pita cukai, menarik untuk dikaji latar belakang dan tujuan dikenakan pidana terhadap perbuatan yang terdapat dalam delik pasal 58. Filosofi pengenaan pidana pada delik pasal 58 adalah (i) untuk mengurangi dan mencegah adanya pengusaha fiktif, yaitu orang yang memiliki NPPBKC tetapi tidak menjalankan aktifitas usaha pabrik, di mana pita cukai yang diperolehnya dijual kepada pihak lain dengan harga yang tinggi, dan (ii) mencegah agar pengusaha pabrik yang memiliki usaha pabrik mendapatkan pita cukai secara legal dan bukan dengan membeli dari pihak lain. Delik ini sebagai usaha mengantisipasi pengusaha pabrik rokok yang enggan



menaikkan golongannya meskipun jumlah produksinya melebihi dari jumlah batasan produksi sesuai golongannya.

Perbuatan yang tercantum dalam unsur (b) delik Pasal 58 kurang tepat dikenakan pidana mengingat Undang-Undang Cukai merupakan bagian dari hukum fiskal. Sedangkan perbuatan pemilik pita cukai sebagai subyek hukum, yang mendapatkan pita cukai secara legal dari Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai, yang berarti pula cukainya telah dibayar, tidak merugikan keuangan negara. Sebelum mendapatkan pita cukai dari KPPBC, pengusaha pabrik wajib membayar dahulu cukai senilai jumlah pita cukai ke Bank Devisa. Secara logika, barang yang diperoleh melalui itikat yang baik, seharusnya dapat dijual tanpa ada ancaman pidana, sehingga perbuatan pemilik pita cukai tidak dapat dikatakan merugikan keuangan negara karena cukainya sudah dibayar. Kalaupun pemilik pita cukai yang merupakan pengusaha pabrik dan memiliki NPPBKC, diduga sebagai pengusaha fiktif yang tidak melakukan aktivitas produksi rokok, seyogyanya dilakukan pembekuan atau bahkan pencabutan izin berdasarkan pasal 14 ayat (4) dan bukannya diancam dengan pidana berdasarkan pasal 58. Solusinya, pasal 58 dirubah dengan menghilangkan unsur (b).

Memperhatikan dan menganalisa ketentuan pidana yang terdapat dalam Undang-Undang Cukai, masih diketemukan beberapa kelemahan yang mengakibatkan tidak tercapainya keadilan secara efektif dan efisien. Hal ini dapat dilihat pada pembahasan delik Pasal 54 dan Pasal 58 dimuka.

Di samping itu masih ada perbuatan pidana di bidang cukai yang belum terakomodir dalam Undang-Undang Cukai. Sebagaimana diketahui dimuka bahwa rokok *polos* yang banyak beredar di pasaran diproduksi oleh Pengusaha pabrik rokok

golongan kecil sekali atau golongan IIIB. Justru, perbuatan Pengusaha Pabrik Rokok Golongan Kecil Sekali memproduksi rokok *polos* belum terakomodir dalam Undang-Undang Cukai. Sebagai pengusaha yang memiliki izin NPPBKC, tentunya perbuatan memproduksi rokok *polos* merupakan kesengajaan, dan dimaksudkan mengelakkan pembayaran cukai. Bagaimana mungkin memberantas peredaran rokok *polos* tetapi sanksi pidana terhadap pihak atau pengusaha yang memproduksi rokok *polos* tidak ada. Solusinya, perlu dilakukan penambahan ketentuan pidana yang mengakomodir hal tersebut. Setidak-tidaknya bunyi ketentuan pidana nantinya sebagai berikut:

*Setiap orang yang memproduksi, membuat, atau menghasilkan barang kena cukai yang tidak dikemas untuk penjualan eceran atau tidak dilekati pita cukai atau tidak dibubuhi tanda pelunasan cukai lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling sedikit 2 (dua) kali nilai cukai dan paling banyak 10 (sepuluh) kali nilai cukai yang seharusnya dibayar.*

### **3.5 Implikasi Undang-Undang Cukai terhadap Ketaatan Pengusaha Pabrik Rokok dalam Membayar Cukai**

Sebagaimana diuraikan dimuka, cukai adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan dalam Undang-Undang Cukai. Yang dimaksud dengan barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan dalam Undang-Undang Cukai adalah barang-barang yang dalam pemakaiannya perlu dibatasi atau diawasi, yaitu etil alkohol atau etanol, minuman yang mengandung etil alkohol, dan hasil tembakau termasuk rokok. Oleh karena tujuan utama cukai membatasi peredaran barang yang tidak diinginkan, maka Undang-Undang Cukai tidak terlalu banyak mengakomodasi kepada kepentingan pengusaha pabrik rokok, berbeda dengan undang-undang lain yang *business friendly*.

Meski demikian untuk mempertahankan agar kelangsungan industri rokok tetap terjaga dan dapat menyumbang penerimaan negara, Undang-Undang Cukai memberikan beberapa kemudahan dan fasilitas kepada pengusaha pabrik rokok. Kemudahan yang diberikan oleh Undang-Undang Cukai dapat

dilihat pada Pasal 7A, yakni pemberian penundaan pembayaran cukai kepada pengusaha pabrik rokok dalam jangka waktu paling lama 90 (sembilan puluh) hari sejak tanggal pemesanan pita cukai. Untuk mendapat penundaan pembayaran cukai, pengusaha pabrik rokok wajib menyerahkan jaminan. Penjelasan pasal 7A menyebutkan, “yang dimaksud dengan ‘penundaan’ adalah kemudahan pembayaran yang diberikan kepada pengusaha pabrik dalam bentuk penangguhan pembayaran cukai tanpa dikenai bunga”.

Kemudahan lain yang diberikan oleh Undang-Undang Cukai adalah pengembalian cukai. Berdasarkan Pasal 12, cukai yang telah dibayar dapat diberikan atau dikembalikan kembali kepada pengusaha pabrik dalam hal rokok yang sudah dilekati pita cukai diekspor atau pita cukai dikembalikan karena rusak atau tidak dipakai. Pita cukai yang dipesan dan telah diterima oleh pengusaha pabrik rokok jika belum dilekatkan pada kemasan rokok dapat dikembalikan ke Direktorat Jenderal Bea dan Cukai melalui Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai yang mengawasinya. Pengembalian pita cukai tersebut disebabkan antara lain (i) adanya perubahan desain pita cukai; (ii) perubahan tarif cukai atau harga jual eceran; (iii) pita cukai rusak sebelum dilekatkan; atau (iv) pabrik yang bersangkutan tidak lagi memproduksi. Selain itu kemudahan yang berhubungan dengan peningkatan pelayanan dan juga optimalisasi penerimaan adalah adanya pembayaran cukai secara berkala (diatur dalam Pasal 7A) dengan jangka waktu paling lama 45 hari. Begitu juga dengan hal baru lainnya seperti jaminan dalam rangka pembayaran berkala dan penundaan cukai (Pasal 7A ayat 4, ayat 5 dan ayat 6), dimana untuk mendapatkan kemudahan tersebut pengusaha barang kena cukai wajib menyerahkan jaminan dengan tujuan untuk kepentingan pengamanan hak negara dengan prinsip kehati-hatian.

Meskipun Undang-Undang Cukai memberikan kemudahan dan fasilitas bagi pengusaha pabrik rokok, namun kembali pada fungsi utama pengenaan cukai yakni membatasi peredaran barang yang tidak diinginkan karena berdampak negatif bagi kesehatan, maka Undang-Undang Cukai tetap mengedepankan fungsi *regulaternya* yaitu dengan cara mengenakan tarif cukai dan harga jual eceran yang tinggi. Seperti diketahui, Pasal 5 Undang-Undang Cukai menetapkan tarif cukai hasil tembakau (termasuk rokok) paling tinggi 57% dari harga jual eceran. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 134/PMK.04/2007 sebagai peraturan pelaksana Undang-Undang Cukai mengenai tarif cukai dan harga jual eceran hasil tembakau menetapkan tarif cukai dan harga jual eceran hasil tembakau sebagaimana tercantum dalam Table 3.2.

Sebagai contoh, berdasarkan Tabel 3.2 pengusaha rokok golongan III yang memproduksi Sigaret Kretek Tangan (SKT) isi 12 batang per bungkus, minimal HJE nya adalah Rp 2.808,00 dengan membayar cukai sebesar Rp. 360,00. Pengusaha rokok Golongan II seperti PR Sukun yang memproduksi SKT isi 12 batang per bungkus, minimal HJE nya Rp. 4.032,00 dan membayar cukai sebesar Rp. 823,00. Sedangkan pengusaha rokok Golongan I seperti PT Djarum yang memproduksi SKT isi 12 batang per bungkus, minimal HJE nya Rp. 6.240,00 dengan membayar cukai Rp. 1.543,00.

Ketiga produk rokok tersebut jenisnya sama-sama SKT namun ketiga nya memiliki pangsa pasar yang berbeda. Untuk produk rokok merek terkenal yang biasanya diproduksi oleh pengusaha rokok Golongan I memiliki pangsa pasar di kota-kota besar. Perokok produk pengusaha Golongan I seperti Djarum 76 adalah kalangan menengah ke atas, dan merokok produk merek tertentu tersebut sudah menjadi kebiasaan dan memiliki fanatisme atau kebanggaan tersendiri. Produk rokok yang diproduksi pengusaha golongan II seperti merek SUKUN, meskipun tidak begitu terkenal namun memiliki pangsa pasar tersendiri di kota-kota kecil atau tingkat kabupaten, karena produk rokok tersebut juga sudah lama ada dan dikenal rasanya untuk kalangan menengah ke bawah. Sedangkan produk rokok yang diproduksi oleh pengusaha kecil atau Golongan III tidak memiliki pangsa pasar tetap, baik di tingkat kota-kota besar maupun di kota-kota kecil. Hal ini dikarenakan banyaknya jumlah pengusaha golongan III sehingga produk rokok yang beredar mereknya banyak juga. Biasanya produk rokok yang dihasilkan pengusaha rokok golongan III dijual di daerah pantai, perkampungan di pinggir hutan dan di desa-desa pedalaman.

Tingginya tarif cukai dan harga jual eceran yang ditetapkan Menteri Keuangan tidak terlalu berpengaruh bagi pengusaha golongan I dan golongan II, sebaliknya bagi kelompok pengusaha kecil atau golongan III, tingginya tarif cukai dan harga jual eceran justru membuatnya sulit bersaing dalam menjual produknya. Dampak selanjutnya, sebagian pengusaha golongan III tidak dapat meneruskan produksinya, tetapi pita cukai yang menjadi bagiannya dijual ke pengusaha lainnya dengan mendapatkan keuntungan, sedangkan sebagian besar pengusaha golongan III lainnya mengambil jalan pintas yaitu menjual produk rokoknya secara ilegal. Pengusaha rokok golongan III yang tidak bisa bersaing disamping memproduksi rokok yang dilekati pita cukai, juga memproduksi rokok yang tidak dilekati pita cukai atau pun dilekati pita cukai milik orang lain.

Adanya pengusaha rokok kecil atau golongan III yang tidak dapat bersaing dan menjual produknya dengan legal, merupakan dampak dan implikasi logis dari filosofi pengenaan cukai yaitu

membatasi peredaran barang yang tidak diinginkan. Pegawai atau karyawan industri pabrik rokok golongan III adalah dari kalangan keluarga sendiri, walaupun ada orang lain adalah tetangga sekitar, dan maksimal jumlah tenaga kerja yang dimiliki pengusaha golongan III sepuluh orang. Di samping itu, menilik Tabel 3.5 kontribusi penerimaan cukai dari pengusaha golongan IIIB (sebelum dilebur menjadi golongan III) tidak terlalu besar. Sehingga Undang-Undang Cukai mengharapkan agar pengusaha golongan III (yang jumlahnya sangat banyak) yang tidak dapat bersaing dan menjual produknya secara legal agar tidak meneruskan usahanya dan izinnnya dicabut. Nantinya pengusaha rokok yang masih eksis adalah pengusaha rokok yang memberikan kontribusi penerimaan negara dan dapat menampung tenaga kerja dalam jumlah yang banyak.

Bagi pengusaha rokok golongan III yang masih meneruskan usahanya dengan memproduksi rokok secara ilegal, seperti tidak melekatkan pita cukai pada kemasan produk rokoknya, Undang-Undang Cukai sudah menyiapkan berbagai ketentuan pidana yang dapat dikenakan bagi mereka meskipun berdasarkan pembahasan terdahulu, ketentuan-ketentuan pidana yang terdapat dalam Undang-Undang Cukai masih terdapat beberapa kelemahan.

## BAB IV

### PENUTUP

#### 4.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisa di muka, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Fungsi utama cukai adalah *regulator*, yaitu membatasi atau mengurangi peredaran dan/atau konsumsi barang yang tidak diinginkan karena berdampak negatif bagi kesehatan, disamping itu cukai diharapkan memberikan kontribusi penerimaan negara (fungsi *budgeter*). Undang-Undang Cukai menjalankan fungsi *regulator* dan fungsi *budgeter* melalui instrumen *tarif* dan

*harga jual eceran*. Dalam rangka membatasi jumlah konsumsi rokok untuk menjadikan dunia menjadi sehat, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 sebagai amandemen Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai, menaikkan batasan pengenaan tarif cukai tertinggi yang sebelumnya 55% menjadi 57%. Besaran tarif cukai yang tinggi selain membuat masyarakat kurang mampu tidak bisa membeli rokok (sejalan dengan fungsi *regulator*), juga memberikan kontribusi penerimaan cukai yang memadai bagi negara (fungsi *budgeter* juga terakomodasi).

2. Pengusaha pabrik rokok yang berada dalam wilayah pengawasan Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Kudus ada 1400 (berdasarkan jumlah NPPBKC yang terdaftar), yang terdiri dari tiga pengusaha besar atau disebut Golongan I, lima pengusaha menengah atau termasuk Golongan II, dan 1392 pengusaha kecil atau termasuk Golongan III. Sebelum berlakunya Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 134/PMK.04/2007 yaitu tanggal 1 Januari 2008, kelompok pengusaha golongan III dibagi menjadi dua, yaitu pengusaha golongan IIIA (batasan produksi per tahun lebih dari enam juta batang tetapi tidak melebihi 500 juta batang) dan pengusaha golongan IIIB (batasan produksi tidak melebihi enam juta batang per tahun). Kebijakan penggolongan atau pengelompokan pengusaha pabrik menjadi Golongan I, Golongan II, dan Golongan III dimaksudkan untuk memberikan treatment berbeda dalam pengenaan tarif cukai, dimana pengusaha pabrik golongan I tarif cukainya lebih tinggi dibandingkan pengusaha pabrik golongan II atau pengusaha pabrik golongan III. Seiring dengan kebijakan peningkatan tarif cukai dan kenaikan batasan minimum harga jual eceran, pengusaha Golongan III (terutama golongan IIIB) tidak dapat bersaing karena harga jual eceran rokok menjadi tinggi dan cukai yang harus dibayarkan mengalami kenaikan. Sehingga pengusaha rokok golongan III banyak memproduksi rokok ilegal disamping juga memproduksi rokok legal sesuai pita cukai yang menjadi haknya. Peredaran rokok ilegal di samping dilakukan oleh pengusaha rokok golongan III juga dilakukan oleh pengusaha pabrik rokok gelap yang tidak memiliki izin sama sekali. Oleh karena tidak memiliki izin dipastikan rokok yang dijualnya pasti juga *illegal*, karena tidak akan pernah menerima atau membeli pita cukai dari Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai setempat. Produk rokok yang dihasilkan pengusaha ilegal ada yang dilekati pita cukai milik pengusaha rokok resmi lainnya (dengan membeli) atau pun juga tidak dilekati pita cukai sama sekali atau yang biasa dikenal dengan istilah *rokok polos*. Pengusaha Pabrik Golongan III dan pengusaha ilegal inilah yang

kerap kali melakukan pelanggaran di bidang cukai dengan berbagai modus dan motif, sedangkan Pengusaha Pabrik Golongan II (Menengah) dan Golongan I (Besar) jarang bahkan hampir tidak pernah melakukan pelanggaran mengingat reputasi dan nama baik perusahaan rokok yang sudah terkenal akan hancur apabila melakukan pelanggaran.

3. Unsur pelaksana dibidang cukai adalah Direktorat Jenderal Bea dan Cukai sehingga penegakan Undang-Undang Cukai dilakukan oleh jajaran Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, baik dari tingkat pusat maupun tingkat pelayanan dan pengawasan di unit terkecil di daerah. Penegakan Undang-Undang Cukai oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai dilakukan melalui dua jenis pengenaan sanksi, yaitu sanksi administrasi dan sanksi pidana. Sanksi administrasi adalah hukuman yang dijatuhkan oleh pejabat administrasi (dalam hal ini Petugas Bea dan Cukai) terhadap pengusaha atau siapa saja yang melanggar ketentuan undang-undang cukai. Sebagai bagian dari hukum fiskal, undang-undang cukai selayaknya mengutamakan penyelesaian administratif sebagai pemulihan dan pemenuhan fiskus, sehingga penyelesaiannya cukup dengan pemberian sanksi berupa denda. Namun jika terdapat unsur kejahatan seperti penggunaan pita cukai yang bukan haknya, memalsukan pita cukai dan lain sebagainya, maka dapat dikenakan sanksi pidana. Sanksi pidana adalah hukuman yang dijatuhkan oleh Majelis Hakim dalam sidang pengadilan terhadap pengusaha atau siapa saja yang melanggar ketentuan pidana yang diatur dalam Undang-Undang Cukai, hukuman yang dijatuhkan bisa berupa pidana denda maupun pidana penjara ataupun dua-duanya sekaligus. Tahapan penyidikan tindak pidana dalam Undang-Undang Cukai dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil Bea dan Cukai. Salah satu kekhususan dari Penyidik Pegawai Negeri Sipil Bea dan Cukai dibandingkan Penyidik Pegawai Negeri Sipil lainnya adalah berdasarkan Pasal 63 ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 Tentang Cukai sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007, Penyidik Pegawai Negeri Sipil Bea dan Cukai dapat menyerahkan pemberitahuan dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidikan langsung kepada Penuntut Umum tanpa melalui Penyidik POLRI.
4. Telah dilakukan terobosan positif dalam ketentuan pidana Undang-Undang Cukai yaitu mengenai adanya sanksi pidana minimal, yang bertujuan mengurangi *disparitas* penjatuhan pidana oleh Hakim dalam sidang pengadilan. Namun demikian, masih ditemukan beberapa kelemahan yang terdapat dalam ketentuan-ketentuan pidana Undang-Undang Cukai, yang

mengakibatkan kurang tercapainya asas keadilan. Hal ini dapat dilihat pada bunyi Pasal 54 dan 58. Hakekat atau filosofi yang terkandung dalam Pasal 54 Undang-Undang Cukai adalah pidana terhadap peredaran atau penjualan rokok ilegal, namun bunyi pasal tersebut mengakibatkan bahwa penjual eceran yang menjual satu atau dua bungkus rokok *polos*, sanksi pidananya minimal sama dengan pengusaha pabrik yang menyalurkan/menjual rokok polos produksinya, yaitu minimal satu tahun. Hal ini mencerminkan kurangnya rasa keadilan, dimana pedagang eceran mendapatkan keuntungan dari selisih pembelian dan penjualan, sedangkan pengusaha pabrik mendapatkan keuntungan selain dari selisih biaya produksi dan penjualan juga ada niatan untuk tidak membayar cukai secara legal. Kelemahan lainnya dapat dilihat pada Pasal 58, dimana sebagai bagian dari hukum fiskal, Undang-Undang Cukai memberikan pidana kepada seseorang yang tidak merugikan keuangan negara, yaitu terhadap pemilik pita yang berhak, yang mendapatkan pita cukai secara legal dengan membayar cukai. Di samping masih terdapat kelemahan dalam ketentuan pidana, Undang-Undang Cukai tidak mengakomodir perbuatan pidana yang justru merupakan asal muasal beredarnya rokok *polos*. Perbuatan pidana tersebut adalah memproduksi, membuat atau menghasilkan rokok yang tidak dilekati pita cukai atau *rokok polos*, yang dilakukan oleh pengusaha yang memiliki izin NPPBKC. Perbuatan pidana ini tidak diatur dalam ketentuan pidana Undang-Undang Cukai.

5. Implikasi dari Undang-Undang Cukai terhadap ketaatan pengusaha pabrik rokok dalam membayar cukai, adalah terhadap pengusaha kecil (Golongan III) yang tidak bisa bersaing dalam menjual produknya secara legal, sehingga beberapa pengusaha golongan III malahan menutup usahanya dan berganti usaha lain, sedangkan beberapa pengusaha kecil lainnya meneruskan usahanya dengan membuat rokok ilegal. Pengusaha yang taat dalam membayar cukai setelah terbitnya kebijakan mengenai tarif cukai dan harga jual eceran yang terkandung dalam Undang-Undang Cukai adalah pengusaha besar atau golongan I dan pengusaha golongan II, sedangkan pengusaha yang tidak taat adalah Golongan III (terutama yang dulunya termasuk golongan IIIB sebelum digabung menjadi satu golongan, yaitu golongan III).
6. Seperti diuraikan dimuka bahwa filosofi penenaan cukai terhadap barang kena cukai adalah membatasi peredaran dan pemakaian barang kena cukai. Meningkatnya peredaran rokok polos dipengaruhi oleh faktor penjual eceran. Faktor penjual eceran ini kurang mendapat perhatian serius jajaran Bea dan Cukai termasuk dalam amandemen Undang-Undang Cukai. Padahal



toko, warung ataupun penjual keliling merupakan ujung tombak kelancaran pemasaran suatu produk termasuk *rokok polos*. Para penjual sebenarnya tahu bahwa rokok polos yang dijual adalah 'salah' atau *illegal*, namun oleh karena sifat distribusi dari pengusaha pabrik adalah *titip* (penjual tidak perlu membayar dulu atas barang yang diterimanya sehingga tidak merugikan penjual) dan, selama ini tidak pernah ada penindakan terhadap penjual eceran, sehingga mereka tetap menjual rokok polos tanpa takut akan adanya penindakan. Perbuatan penjual eceran yang menjual *rokok polos* dapat dijerat dengan Pasal 54 Undang-Undang Cukai. Namun, sanksi pidana yang terkandung dalam pasal 54 sangat berat (minimal satu tahun penjara), tidak mencerminkan keadilan apabila dikenakan kepada kelompok penjual eceran. Subyek hukum Pasal 54 ada tiga kelompok, yaitu kelompok produsen (pengusaha pabrik), kelompok distributor (penyalur/grosir) dan kelompok penjual eceran (pemilik toko/warung/pedagang asongan). Tidak adil rasanya kalau penjual eceran yang menjual satu atau dua bungkus rokok *polos* dipidana penjara minimal satu tahun penjara, sama dengan sanksi pidana pengusaha pabrik yang menjual puluhan, ratusan, bahkan ribuan rokok *polos*. Terhadap kelompok penjual eceran seyogyanya diberikan treatment tersendiri sehingga mereka jera dan tidak akan menjual rokok ilegal lagi. Misalnya, sanksi pidana atas perbuatan menjual rokok ilegal dipisahkan antara kelompok produsen dengan kelompok penjual eceran. Kelompok produsen dapat tetap dikenakan pidana penjara sedangkan kelompok penjual eceran dipidana dengan pidana denda sama seperti bunyi Pasal 54 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 (sebelum diamandemen).

#### **4.2 Saran**

Berdasarkan hasil penelitian yang telah diuraikan, disampaikan saran-saran sebagai berikut :

1. Dalam menetapkan tarif cukai dan harga jual eceran yang merupakan instrumen utama Undang-Undang Cukai dalam menjalankan fungsi *regulater* tanpa harus meniadakan fungsi *budgeter*, seyogyanya pemerintah tidak gegabah dan perlu berhati-hati agar kebijakan penetapan tarif cukai dan harga jual eceran efektif dan efisien serta sesuai filosofi pengenaan cukai. Di samping itu dalam menentukan kebijakan tarif perlu diperhatikan pula prinsip teori *Laffer* sehingga tidak mencapai batas tarif yang disebut *Prohibitive Range for Government*.
2. Meningkatnya peredaran rokok ilegal dilakukan oleh Pengusaha Legal Golongan III (terutama Golongan IIIB) dan Pengusaha ilegal yang tidak memiliki ijin produksi sama sekali. Agar

pemerintah khususnya jajaran Direktorat Jenderal Bea dan Cukai memberikan penindakan yang tegas bagi pengusaha yang memproduksi rokok ilegal, seperti pengenaan pidana. Di samping itu perlu dilakukan pencabutan ijin NPPBKC bagi pengusaha yang tidak melakukan kegiatan produksi sehingga pengusaha tersebut tidak menjual pita cukai yang didapatnya ke pengusaha rokok lainnya. Ketentuan pidana dalam Undang-Undang Cukai tidak mengatur perbuatan pidana memproduksi rokok polos yang dilakukan oleh pengusaha legal atau pengusaha yang memiliki ijin NPPBKC, sehingga perlu dilakukan amandemen Undang-Undang Cukai dan memasukkan rumusan perbuatan pidana tersebut ke dalam Undang-Undang Cukai yang baru.

3. Agar penegakan hukum (*law enforcement*) oleh jajaran Direktorat Jenderal Bea dan Cukai dilakukan secara profesional, dengan mengacu pada ketentuan Undang-Undang Cukai, Undang-Undang Perpajakan dan Hukum Acara Pidana. Penjatuhan sanksi (*punishment*) bagi pegawai yang berperilaku menyimpang dan pemberian penghargaan (*reward*) bagi pegawai yang berprestasi agar dilaksanakan demi menciptakan aparat fiskus yang profesional dan terciptanya tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Di samping itu Pemerintah dalam hal ini jajaran Direktorat Jenderal Bea dan Cukai diharapkan lebih meningkatkan ketrampilan dan kemampuan Sumber Daya Manusia dalam melakukan penegakan hukum dengan mengadakan kursus-kursus dan pelatihan-pelatihan intelijen dan penyidikan.
4. Agar dilakukan revisi dan perubahan terhadap ketentuan pidana yang terdapat dalam Undang-Undang Cukai terutama Pasal 54 dan Pasal 58 supaya mencerminkan keadilan dan selaras dengan prinsip-prinsip hukum fiskal. Di samping itu perlu ditambahkan penambahan ketentuan pidana mengenai perbuatan pidana memproduksi, membuat, dan menghasilkan rokok *polos* yang dilakukan oleh pengusaha pabrik yang memiliki izin. Perbuatan pidana ini tidak terdapat di dalam ketentuan pidana Undang-Undang Cukai.
5. Terhadap Pengusaha pabrik yang tidak taat dalam membayar cukai, yakni pengusaha pabrik golongan kecil (golongan III) dan pengusaha pabrik ilegal, agar jajaran Direktorat Jenderal Bea dan Cukai melakukan penindakan yang tegas dengan mengenakan sanksi pidana dan mencabut ijin NPPBKC-nya.
6. Agar dilakukan *treatment* atau perlakuan khusus terhadap penjual eceran yang menjual rokok ilegal sehingga dapat menimbulkan efek jera. Agar lebih efektif, pasal 54 Undang-Undang

Cukai sebagai delik yang dapat digunakan untuk memidana penjual *rokok polos*, perlu direvisi sanksi pidananya atau setidaknya dipisahkan ketentuan pidananya antara pengusaha pabrik rokok dengan pemilik toko, pemilik warung atau kelompok penjual eceran lainnya. Terhadap pengusaha pabrik dapat dikenakan pidana penjara sedangkan untuk tingkat penjual eceran cukup dikenakan pidana denda. Selanjutnya, jajaran Direktorat Jenderal Bea dan Cukai dengan bekerja sama pemerintah daerah yang mendapatkan kucuran dana bagi hasil cukai hasil tembakau, secara kontinyu dapat melakukan operasi pasar terhadap toko-toko, warung atau penjual eceran lainnya yang menjual *rokok polos*, dan mengenakan ketentuan pidana berdasarkan pasal 54 (yang sudah direvisi).

#### DAFTAR PUSTAKA

- Abimanyu, Anggito. PMK 134 merupakan salah satu dari spirit yang terdapat pada peta jalan (roadmap) Industri Hasil Tembakau (IHT) 2007-2020. Atikel pada majalah bulanan *Warta Bea Cukai*. Edisi 399. Februari 2008.
- Agung, P. 2004. Optimalisasi Tarif Cukai Tembakau Suatu Analisis dengan Kurva Laffer. Dalam Heru Subiyantoro & Singgih Ripat (Eds). *Kebijakan Fiskal Pemikiran, Konsep, dan Implementasi* (hlm 254). Jakarta. Kompas

- Agung, P.1989. *The Burden of Excise Taxes by Income Groups in Indonesia: A Case Studi of Cigarettes*. Indiana. Notre Dame.
- Ali, Chidir. 1993. *Hukum Pajak Elementer*. Bandung. Eresco.
- Anwar Suprijadi. Edisi 395 Oktober 2007. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 Diharapkan Dapat Menampung atau Menjembatani Perkembangan Saat ini dan Masa Depan. *Warta Bea Cukai*.
- Arifianto,B,S. Litbang Kompas. 2002. Bertumpu pada Nikmatnya Cukai Rokok. *Harian Kompas*
- Atkinson, Anthony B. dan Stiglitz, Joseph E. 1980. *Lecturers on Public Economy*. New York: McGraw Hill Book Co.
- Bakir.M. 20 Desember 2005. *Tetap Bertahan dengan Agro*. www.kompas.com.
- Bank Dunia 1999. Curbing the Epidemic, Ch 4: Measures to reduce demand. Bahasa Inggris:<http://www1.worldbank.org/tobacco/chapter4.asp> atau Bahasa Indonesia: <http://www1.worldbank.org/tobacco/pdf/indonesian.pdf>
- Bank Dunia: Economics of Tobacco Control Website. <http://www1.worldbank.org/tobacco/>
- Brotodihardjo,R., Santosa. 2004. *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*. Bandung. Refika Aditama.
- Bruggink, J.J.H. 1996. *Refleksi tentang Hukum: Pengertian-pengertian Dasar dalam Teori Hukum*. Terjemahan Arief Sidharta. Bandung. Citra Aditya Bakti.
- De Beyer dan Yurekli Indonesia, World Bank. Curbing the Tobacco Epidemic; Data World Bank and IMF Data Sources (Unpublished) 1999. Lihat Indonesian Country Report pada <http://www1.worldbank.org/tobacco/pdf/country%20briefs/Indonesia%200.pdf>
- Dias, R.,W.,M. 1976. *Jurisprudence*. Forth edition. London. Butterworths.
- Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. 1995. *Pertumbuhan dan Perkembangan Bea dan Cukai Seri 2*. Jakarta. Bina Ceria
- Djuhari, O,Setiawan. 2001. *Panduan Membuat Karya Tulis*. Bandung. Yrama Widya
- Due, John F. 1954. *The Burden of The 1954 Reduction in Federal Excise Taxes Upon The List Prices of Electrical Appliances: A Case Study*. National Tax Journal.
- Dunn, W, N. 2000. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta. Gadjah Mada University Press.
- Dwidjo U. Maksum. www.Tempointeraktif\_com - Negara Rugi Rp 150 Miliar Akibat Cukai Rokok Palsu.htm.
- Erwin, Rudy T. 1990. *Tanya Jawab Filsafat Hukum*. Jakarta. Rineka Cipta.
- Finch, John D,. 1974. *Introduction to Legal Theory*. Sweet & Maxwell.
- Friedman, Lawrence M. 1977. *Law and Society*. New Jersey. Prentice Hall.

Friedmann, W. 1967. *Legal Theory*. London. Stevens & Sons.

Hadikusumo, Suharsono. 2000. Reformasi Perpajakan. Artikel dalam *Majalah Dwi Mingguan Berita Pajak*. No. 1421. Jakarta. Ikrar Mandiri Abadi.

Hart, H.L.S. 1972. *The Concept of Law*. London. Oxford University Press.

<http://www.beacukai.go.id/library/data/Cukai2.htm>

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fdand/1999/12/jha.htm> juga Tobacco Taxes: A view from the IMF. Dalam World Bank 1999 Curbing the Epidemic. <http://www1.worldbank.org/tobacco/book/pdf/09-Tobacco-Appendices.pdf>

<http://www1.worldbank.org/tobacco/tcdc/237TO272.PDF> serta Chaloupka 1999. Macro-social influences: the effects of prices and tobacco –control policies on the demand for tobacco products, *Nicotine & Tobacco Research* (1999) 1, S105-S109;

Huda, Chairul. 2006. *Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan Menuju Kepada Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan*. Jakarta. Kencana Prenada Media

Hukumonline.com. Tarif Cukai Hasil Tembakau Tak Setinggi Draft Awal Undang-Undang Cukai

Irawan dan Suparmoko. 1995. *Ekonomi Pembangunan*, Yogyakarta. BPFE

Johnson, Alvin S. 1994. *Sosiologi Hukum*. Jakarta. Rineka Cipta.

Jude, Wanniski. 1989. *Taxes, Revenue, and The Laffer Curve*. The Public Interest. Winter.

Karyana, Adang. 2004. *Diklat Jarak Jauh Teknis Substantif Spesialisasi Cukai : Modul 9 : Penegakan Hukum di Bidang Cukai*. Jakarta. Badan Pendidikan dan Latihan Keuangan Pusdiklat Bea dan Cukai

Kelsen, Hans. 1973. *General Theory of Law and State*. New York. Russel & Russel.

-----, *What is Justice*. Berkeley. University of California Press.

Laporan Tahunan Direktorat Cukai Kantor Pusat Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Jakarta

Laporan Tahunan Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A2 Kudus

Lexy, J.M. 1995. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung. Remaja Nasda Karya.

Lihat Coady and Dreze. Commodity Taxation and Social Welfare: the generalized Ramsey Rule. 2000 <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/de/dedps27.pdf>

Lihat Summary of Tobacco Control in Developing Countries.

[http://www1.worldbank.org/tobacco/tcdc/fact\\_sheets/Tobacco%20Facts%201-6.pdf](http://www1.worldbank.org/tobacco/tcdc/fact_sheets/Tobacco%20Facts%201-6.pdf) dan Chaloupka et al. The taxation of tobacco products. Dalam: Jha P, Chaloupka FJ, eds. Tobacco control in developing countries. New

York: Oxford University Press, 2000. Menggunakan model dari cohort smokers alive pada tahun 1995

Lubis,Irmadi. Amandemen UU Cukai: Ikuti Alur Perkembangan Jaman. Artikel pada majalah bulanan *Warta Bea Cukai*. Edisi 395. Oktober 2007. Jakarta. Kantor Pusat DJBC

Manan, Bagir. 1994. *Fungsi dan Peraturan Perundang-undangan*. Makalah. Bandung.

Manulang, M. 2004. *Pedoman Teknis Menulis Tesis*. Yogyakarta. Andi

Mardiasmo. 2003. *Perpajakan*. Yogyakarta. Andi.

Marzuki, Peter, M. 2008. *Penelitian Hukum*. Jakarta. Kencana.

Mertokusumo, Sudikno. 1988. *Mengenai Hukum (Suatu Pengantar)*. Yogyakarta. Liberty.

Muhadjir, N. 2003. *Metodologi Penelitian Kebijakan dan Evaluation Research*. Yogyakarta. Rake Sarasin.

Muhammad, Mar'ie. 2003. Penyanderaan Bagi Penunggak Pajak. Artikel dalam *Majalah Dwi Mingguan Berita Pajak*. No. 1495. Jakarta. Ikrar Mandiri Abadi.

Mulyana, D. 2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung. Remaja Rosdakarya.

Musgrave, Richard A dan Musgrave, Peggy B. 1984. *Public Finance in Theory and Practice*. New York. McGraw Hill Book Co.

Narmantu, Safri. 1987. Kepatuhan Perpajakan Sebagai Objek Penelitian. Artikel dalam *Majalah Barometer Pajak*. No. 4. Jakarta. Yayasan Bina Pembangunan.

Negara Rugi Miliaran Rupiah Akibat Pelanggaran Cukai Rokok. [www.Tempointeraktif.com](http://www.Tempointeraktif.com)

Nonet, Philippe & Selznick, Philip. 1978. *Law and Society in Transition*. New York. Harper Colophon Books.

Parson, Talcott. 1951. *The Social System*. New York. The Free Press.

Poerwadarminta,WJS. 1989.*Kamus Bahasa Indonesia*. Jakarta. Balai Pustaka.

Pound, Roscoe. 1978. *An Introduction to the Philosophy of Law*. New Haven. Yale University Press.

Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto. 1978. *Perihal Kaidah Hukum*. Bandung. Alumni.

-----,1994. *Renungan tentang Filsafat Hukum*. Jakarta. Raja Grafindo Persada.

Putra,Anom S. 2003. *Teori Hukum Kritis*. Bandung. Citra Aditya Bakti.

Prabhat Jha, Joy de Beyer dan Peter Heller, 1999; "Death & Taxes: Economics of Tobacco Control" Finance & Development, Vol. 36, No. 4

Rahardjo,Satjipto. 2000. *Ilmu Hukum*. Bandung. Citra Aditya Bakti.

-----, 1980. *Hukum dan Masyarakat*. Bandung. Angkasa.

-----,1983. *Masalah Penegakan Hukum*. Bandung. Sinar Baru.

- . 2002. *Sosiologi Hukum: Perkembangan, Metode, dan Pilihan Masalah*. Surakarta. Muhammadiyah University Press.
- Ramsey, Frank P. (1927), *Economic Journal* 37:145 (March), 47-61. Tersedia dalam waktu yang terbatas:  
<http://alpha.montclair.edu/~lebelp/RamseyTaxationEC1927.pdf>
- Rasjidi, L.& Rasjidi,I. 2001. *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*. Bandung. Citra Aditya Bakti.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Massachusetts. Harvard University Press Cambridge.
- Ritzer, George. 2003. *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*. Jakarta. RajaGrafindo Persada.
- Rp. 150 Triliun Dibakar Tiap Tahun*. www.klikpajak.com. 15 Maret 2007
- Rupang, Frans. Penerapan Cukai di Indonesia. Artikel pada majalah bulanan *Warta Bea Cukai*. Edisi 395 Oktober 2007. Kantor Pusat DJBC
- . Undang-Undang Nomor 39 tahun 2007: Memungkinkan Perluasan Obyek Cukai Baru. Artikel pada majalah bulanan *Warta Bea Cukai*. Edisi 395 Oktober 2007. Kantor Pusat DJBC
- Salim, Agus. 2001. *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*. Yogya. Tiara Wacana.
- Santoso,S.. Pengawasan di Bidang Cukai. Jakarta. Artikel pada majalah bulanan *Warta Bea Cukai*. Edisi 395. Oktober 2007
- Sitepoe, Mangku. 2000. *Kekhususan Rokok Indonesia*. Jakarta. Grasindo.
- Soekanto, Soerjono. 1984. *Bahan Bacaan Perspektif Teoritis Dalam Sosiologi Hukum*. Jakarta. Ghalia Indonesia.
- Soemantoro. 1990. *Aspek-aspek Pidana di Bidang Ekonomi*. Jakarta. Ghalia.
- .1986. *Hukum Ekonomi*. Jakarta. Universitas Indonesia Press.
- Soemitro, Rochmat. 1992. *Asas dan Dasar Perpajakan 1 dan 2*. Bandung. Eresco
- .1994. *Dasar-dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan*. Bandung. Eresco.
- .1976. *Masalah Peradilan Administrasi Negara dalam Hukum Pajak di Indonesia*. Bandung. Eresco.
- . 1991. *Pajak ditinjau dari Segi Hukum*. Bandung. Eresco.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. 1990. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta. Ghalia Indonesia.
- Sriyono. 2004. *Diklat Jarak Jauh Teknis Substantif Spesialisasi Cukai : Modul 2 Undang-Undang Cukai*. Jakarta. Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan Pusdiklat Bea dan Cukai.
- Sudarto. 1979. Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum. Artikel dalam Majalah *Hukum dan Keadilan*. No. 5. Jakarta. PARADIN.
- Sujianto,R. *Bagi hasil cukai dorong daerah lebih peduli*. <http://www.bisnis.com>

- Sumardjono, Maria S.,W. *Pedoman Usulan Penelitian (Sebuah Panduan Dasar)*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 1997
- Swartz, Thomas R. dan Bonello, Frank J. 1984. *Taking Sides: Clashing Views on Controversial Economic Issues*. Second Edition. Connecticut. The Dushkin Publishing Group, Inc.
- Syofyan, S & Hidayat, A. 2004. *Hukum Pajak dan Permasalahannya*. Bandung. Refika Aditama.
- Tanjung, H,B,N & Ardial,H. 2005. *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*. Jakarta. Kencana
- Tim Sosialisasi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai. 2007. *Pandangan Umum Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai*. Jakarta.
- Unger, Roberto M. 1999. *Gerakan Studi Hukum Kritis*. Terjemahan Ifdhal Kasim. Jakarta. ELSAM.
- Wahjono, Padmo. 1986. *Indonesia Negara berdasarkan Atas Hukum*. Jakarta. Ghalia Indonesia.
- Warner, Kenneth E. 2000, Economics of Tobacco Control. Tobacco Control; 2000;9:78-89 <http://tc.bmjournals.com/cgi/content/full/9/1/78>
- Warta Bea Cukai. Juli 2007. *Pengawasan yang Bagaimana yang Harus Dilakukan DJBC*. Jakarta. Kantor Pusat DJBC
- Warta Bea Cukai. Februari 2008. *(PMK) Nomor 134/PMK.04/2007 Perbaiki Mekanisme Pasar Industri Hasil Tembakau*. Jakarta. Kantor Pusat DJBC
- Warta Bea Cukai. Juni 2008. *KPPBC Madya Cukai untuk Meningkatkan Efisiensi Pelayanan dan Efektifitas Pengawasan*. Jakarta. Kantor Pusat DJBC
- Weber, Max. 1954. *On Law in Economic and Society*. New York. A Clarion Book.
- World Bank 1999. Curbing the epidemic: governments and the economics of tobacco control. <http://www1.worldbank.org/tobacco/reports.htm> dan Bayer and Yurekli: Indonesia economic brief 2000 [http://lnweb18.worldbank.org/eap/eap.nsf/Attachments/Curbing+tobacco/\\$File/brief\\_6-516.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/eap/eap.nsf/Attachments/Curbing+tobacco/$File/brief_6-516.pdf)
- Wulf, Luc De. 1973. *Fiscal Incidence Studies in Developing Countries. Survey and Critique*. IMF Staff Paper.
- [www. Bola Panas Cukai Rokok Palsu \(INILAH\\_COM - Ekonomi\).htm](http://www.bola-panas.com)
- [www.Welcome to OMNI SUKSESTAMA Website.htm](http://www.welcome-to-omni-suksestama.com)
- [www.pikiranrakyat.com](http://www.pikiranrakyat.com). Senin, 18 September 2006. *Cukai dari Rokok Tetap Menggiurkan Kas Negara*.

Peraturan Perundang-undangan beserta pelaksanaannya:



Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana

Undang-Undang No. 19 Tahun 1997 jo. Undang-Undang No. 19 Tahun 2000 tentang penagihan utang pajak dengan surat paksa

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1995 Tentang Cukai. 2000. Bandung. Fokusmedia.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2002 Pengadilan Pajak. 2004. Jakarta. Indonesia Legal Center Publishing..

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. 2004. Surabaya. Arkola.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. 2004. Surabaya. Arkola.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 Tentang Cukai (Dalam Satu Naskah). 2007. Direktorat Jenderal Bea dan Cukai.

Amandemen Undang-Undang Cukai. 2008. Jakarta. Sinar Grafika.

Amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. 2005. Bandung. Interaksara

Keputusan Menteri Keuangan No 228/KMK.05/1996 Penetapan Tarif Cukai dan Harga Dasar Hasil Tembakau

Keputusan Menteri Keuangan No 229/KMK.05/1996 Penetapan Tarif Cukai dan Harga Dasar Hasil Tembakau

Keputusan Menteri Keuangan No 91/KMK.05/1997 Penetapan Tarif Cukai dan Harga Dasar Hasil Tembakau

Keputusan Menteri Keuangan No 118/KMK.05/1998 Penetapan Tarif Cukai dan Harga Dasar Hasil Tembakau

Keputusan Menteri Keuangan No 124/KMK.05/1999 Penetapan Tarif Cukai dan Harga Dasar Hasil Tembakau

Keputusan Menteri Keuangan No 89/KMK.05/2000 Penetapan Tarif Cukai dan Harga Dasar Hasil Tembakau

Keputusan Menteri Keuangan No 145/KMK.04/2001 Penetapan Tarif Cukai dan Harga Dasar Hasil Tembakau

Keputusan Menteri Keuangan No 597/KMK.04/2001 Penetapan Tarif Cukai dan Harga Dasar Hasil Tembakau

Keputusan Menteri Keuangan No 43/PMK.04/2005 Penetapan Tarif Cukai dan Harga Dasar Hasil Tembakau

Keputusan Menteri Keuangan No 17/PMK.04/2006 Penetapan Tarif Cukai dan Harga Dasar Hasil Tembakau

Keputusan Menteri Keuangan No 118/PMK.04/2006 Penetapan Tarif Cukai dan Harga Dasar Hasil Tembakau

Keputusan Menteri Keuangan No 134/PMK.04/2007 Penetapan Tarif Cukai dan Harga Dasar Hasil Tembakau

Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan

Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 43/PMK.04/2005 tentang Penetapan Harga Dasar dan Tarif Cukai Hasil Tembakau

Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 133/PMK.01/2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Direktorat Jenderal Bea dan Cukai

Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 75/PMK.04/2006 tentang Nomor Pokok Pengusaha Barang Kena Cukai untuk Pengusaha Pabrik dan Importir Hasil Tembakau

Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 17/PMK.04/2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 43/PMK.04/2005 tentang Penetapan Harga Dasar dan Tarif Cukai Hasil Tembakau

Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 118/PMK.04/2006 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 43/PMK.04/2005 tentang Penetapan Harga Dasar dan Tarif Cukai Hasil Tembakau

Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 134/PMK.04/2007 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 43/PMK.04/2005 tentang Penetapan Harga Dasar dan Tarif Cukai Hasil Tembakau

Keputusan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor: KEP-22/BC/2001 tentang Kemasan Penjualan Eceran Hasil Tembakau

Keputusan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor: KEP-27/BC/2001 tentang Perubahan Keputusan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor KEP-22/BC/2001 tentang Kemasan Penjualan Eceran Hasil Tembakau.

Surat Edaran Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor: SE-29/BC/2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemberian NPPBKC

