



Ensuring a Balanced Tax System

DDTC Working Paper 1919

# Komparasi Objek Cukai secara Global dan Pelajaran bagi Indonesia

---

B. Bawono Kristiaji dan Dea Yustisia

## Daftar Isi

1. Pendahuluan	1
2. Konsep	2
2.1. Desain Kebijakan Cukai	4
3. Pola dan Tren Kebijakan Cukai Global	8
3.1. Kontribusi Cukai pada Total Penerimaan	9
3.2. Konsep Kebijakan Cukai	12
3.2.1 Istilah dan Definsi	12
3.2.2 Kebijakan Cukai	14
3.2.2.1 Komparasi Objek Kena Cukai	16
3.2.2.1.1 Cukai terkait Kesehatan	17
3.2.2.1.2 Cukai terkait Lingkungan	19
3.2.2.1.3 Cukai terkait Barang Mewah	21
3.2.2.1.4 Cukai terkait Barang Berbahaya	22
3.2.2.1.5 Cukai terkait Hiburan	23
3.2.2.1.6 Cukai terkait Produk dan Jasa Spesifik	23
4. Analisis Ekstensifikasi Cukai Bagi Indonesia	25
4.1 Justifikasi Ekstensifikasi berdasarkan Lanskao Cukai di Indonesia	25
4.2 Justifikasi Objek Kena Cukai	27
4.3 Pemilihan Objek Ekstensifikasi Cukai	30
4.3.1 Menjustifikasi Ekstensifikasi Cukai atas Kendaraan Bermotor	32
4.3.2 Menjustifikasi Ekstensifikasi Cukai atas Bahan Bakar Minyak	35
4.3.3 Menjustifikasi Ekstensifikasi Cukai atas Minuman Berpemanis	38
4.3.4 Menjustifikasi Ekstensifikasi Cukai atas Plastik	40
4.4 Penutup	44

## Komparasi Objek Cukai secara Global dan Pelajaran bagi Indonesia

### 1. Pendahuluan

Cukai dahulu seringkali dianaktirikan sebagai kebijakan pajak dikarenakan hanya mendapat sedikit perhatian pada berbagai literatur mengenai pajak.<sup>1</sup> Namun demikian, pada perkembangannya cukai yang merupakan jenis pajak konsumsi spesifik menjadi salah satu kebijakan pajak yang kini menjadi pertimbangan di banyak negara. Perubahan pada kurun waktu terakhir ini disebabkan oleh meningkatnya kesadaran akan dampak kesehatan yang merugikan atas konsumsi produk tertentu. Selain itu, cukai juga disebut dapat mengakomodasi biaya sosial yang timbul akibat dampak negatif dari berbagai aspek, terutama kesehatan dan lingkungan.

Walaupun perkembangan pembahasan mengenai cukai cukup signifikan, namun cukai sebagai pungutan pajak atas konsumsi yang bersifat spesifik sendiri belum memiliki suatu format baku sebagaimana jenis pajak lainnya. Di satu sisi, hal ini dapat menjadi suatu keunggulan bagi suatu negara untuk melakukan pemungutan cukai dikarenakan keleluasaan dari sistem cukai tersebut. Salah satu yang dapat terlihat adalah pengenaan pajak konsumsi atas beberapa jenis produk spesifik di negara kawasan teluk (*Gulf Cooperation Council/ GCC*). Negara-negara GCC yang dahulu tidak melakukan pemungutan pajak kini mulai memberlakukan pungutan pajak pertamanya, yakni melalui pungutan atas konsumsi produk tertentu yang di mana dapat dikategorikan sebagai kebijakan cukai.<sup>2</sup>

'Fleksibilitas' kebijakan cukai tersebut juga merupakan kerumitan tersendiri dalam merumuskan konsep bakunya. Isu defisional kemudian bukan menjadi hal baru atas kebijakan cukai.<sup>3</sup> Permasalahan definisi sebagai akar permasalahan kemudian menjadi berkembang pada konsep kebijakan cukai dan formulasi turunannya. Beberapa formulasi tersebut di antaranya ialah pengklasifikasian kategori objek kena cukai dan penentuan objek cukai yang membedakannya dengan jenis pajak tidak langsung maupun pungutan lainnya. *Working Paper* ini kemudian ditujukan untuk menelusuri aspek tersebut.

Bagian awal ialah mengenai pembahasan konsep cukai, terutama dalam konteks definisi dan desainnya secara umum. Bagian selanjutnya kemudian akan mencermati berbagai pola dan tren kebijakan cukai di berbagai negara, baik dalam konsep definisi, proporsi penerimaan hingga pengkategorian objek kena cukai.

Di Indonesia sendiri, cukai telah menjadi salah satu 'tulang punggung' bagi penerimaan negara. Peningkatan target penerimaan cukai yang selalu naik dari tahun ke tahun mengindikasikan bahwa kebijakan ini menjadi salah satu perhatian pemerintah. Namun demikian, sebagaimana diketahui, kebijakan cukai atau pajak konsumsi spesifik 'sejatinya' tidak sekadar ditujukan sebagai 'lambung' penerimaan negara. Terlebih, objek kena cukai di Indonesia saat ini masih

---

<sup>1</sup> Sijbren Cnossen, "Excise Taxation in Australia," *Australia's Future Tax and Transfer Policy Conference: Proceedings of A Conference* (2010): 236 – 237.

<sup>2</sup> Parag Deulgaonkar, "Saudi Arabia to Become First GCC Country to Impose 'Sin Tax'," (28 Mei 2017), Internet, dapat diakses melalui: <https://www.arabianbusiness.com/saudi-arabia-become-first-gcc-country-impose-sin-tax--675875.html>.

<sup>3</sup> Sijbren Cnossen, "Sales Tax and Excise Systems of the World," *Public Finance Analysis, New Series, Bd. 33, H. 2* (1975): 179 - 182.

sangat terbatas. Oleh karena itu, bagian selanjutnya dari *Working Paper* membahas mengenai analisis ekstensifikasi cukai bagi Indonesia.

Analisis ekstensifikasi dilakukan dengan konsep komparasi di berbagai negara dan juga studi literatur pada bab sebelumnya. Komparasi dilakukan dengan mempertimbangkan pola dan tren dari kebijakan cukai, baik secara desain maupun aspek lainnya. Selanjutnya, terdapat analisis dalam rangka menjustifikasi ekstensifikasi objek cukai yang dapat diterapkan di Indonesia dengan mempertimbangkan konsep hukum, ekonomi, serta aspek lainnya yang menjadi motif dari kebijakan cukai serta kelayakannya untuk diimplementasikan di Indonesia.

## 2. Konsep

Cukai merupakan jenis pajak atas konsumsi yang bersifat spesifik baik yang diproduksi secara domestik maupun impor dari luar negeri. Dalam konteks global saat ini, OECD mengklasifikasikan cukai sebagai jenis pajak tidak langsung atas barang dan jasa yang dikenakan secara spesifik (kode 5121). Selain itu, dalam terminologi OECD, cukai juga disebutkan dikenakan pada tahap produksi atau distribusi.<sup>4</sup> Berbeda halnya dengan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) atau Pajak Penjualan (PPn) yang dikenakan atas segala jenis konsumsi barang secara umum, cukai hanya dikenakan pada produk-produk tertentu yang tidak merupakan bagian dari klasifikasi pajak umum, bea masuk, dan bea keluar.<sup>5</sup>

Karakteristik mendasar yang paling komprehensif dalam berbagai literatur terkait cukai saat ini dikemukakan oleh Cnossen. Ciri khas dari cukai sendiri oleh Cnossen disebutkan sebagai berikut: bersifat selektif dalam cakupannya, diskriminatif dalam tujuan pengenaannya, serta pungutan terutang yang besarnya ditentukan oleh pengukuran unit kuantitatif.<sup>6</sup>

Pada sistem cukai terdapat sifat yang bersifat selektif. Selektivitas dari cukai ini terlihat dari jenis komoditas dan tingkat tarif yang ditentukan secara terpisah untuk setiap komoditas. Apabila PPN dan PPn dikenakan atas semua komoditas yang dijual selain yang dikecualikan secara khusus, cukai dikenakan berdasarkan komoditas tertentu yang disebutkan di dalam regulasinya. Lebih lanjut, tarif PPN maupun PPn diberlakukan seragam untuk semua komoditas atau semua barang dari kelompok komoditas tertentu.

Cukai bersifat diskriminatif dalam tujuan pengenaannya. Selain bertujuan untuk meningkatkan penerimaan negara, terdapat beberapa alasan yang mendasari penerapan cukai di berbagai negara. Cukai sebagai instrumen ekonomi ini kemudian dirancang untuk kemudian digunakan dalam pengendalian konsumsi, menginternalisasi nilai-nilai disekonomi, pengganti biaya perbaikan sarana publik, dan meningkatkan efisiensi dari penggunaan sumber daya.<sup>7</sup>

Lebih lanjut, berdasarkan aspek regulasi, cukai umumnya melibatkan beberapa bentuk pengukuran fisik atas kontrol oleh otoritas cukai untuk menentukan besarnya pajak terutang dan untuk memastikan kepatuhan terhadap hukum. Besaran cukai dicermati dari dua aspek, yakni aspek fisik dan aspek administrasi. Aspek fisik dapat terlihat dari cap atau banderol yang

---

<sup>4</sup> OECD, *The OECD Classification of Taxes and Interpretative Guide*, (Paris: OECD, 2016), Paragraf 59.

<sup>5</sup> *Ibid.*, Paragraf 60

<sup>6</sup> Sijbren Cnossen, "Economics and Politics of Excise Taxation," dalam *Theory and Practice of Excise Taxation: Smoking, Drinking, Gambling, Polluting, dan Driving*, ed. Sijbren Cnossen (New York: Oxford University Press, 2005), 2.

<sup>7</sup> Sijbren Cnossen, "The Case for Selective Taxes on Goods and Services in Developing Countries," *World Development Vol. 6* (1978): 814 – 815.

terdapat pada produk. Hal ini yang kemudian membedakan cukai dari jenis pajak tidak langsung lainnya yang pengendalian kepatuhannya hanya dinilai dari aspek administratif, seperti halnya pembukuan.<sup>8</sup> Walaupun demikian, pengendalian kepatuhan dalam aspek cukai juga mencakup sisi administrasinya untuk menentukan jumlah pajak terutang.

Barang-barang yang dikenakan cukai dapat berupa jenis barang yang diproduksi domestik untuk dijual di suatu negara atau barang yang diimpor dan kemudian dijual di negara tersebut.<sup>9</sup> Pada awal perkembangan cukai, beberapa negara hanya mengenakan cukai atas produk-produk yang diproduksi domestik.<sup>10</sup> Seiring perkembangannya, cukai juga dikenakan sebagai bentuk pengganti atas pungutan yang awalnya dikenakan atas produk-produk luar negeri yang diimpor.

Apabila cukai dikenakan sebagai bentuk penggantian atas tarif impor, pungutan cukai kemudian harus disesuaikan untuk mempertahankan tingkat perlindungan yang sama dengan bea masuk atas impor. Kebijakan cukai pun kemudian semakin berkembang sebagai pungutan yang setara baik antara produk domestik maupun atas impor suatu barang.<sup>11</sup> Terlebih, tarif impor saat ini mengalami tren yang semakin menurun di berbagai negara dalam rangka mendorong perdagangan internasional.<sup>12</sup>

Tren penurunan tarif impor tersebut kemudian berdampak pada kebutuhan negara untuk mencari alternatif penerimaan negara yang andal termasuk salah satunya ialah melalui kebijakan cukai.<sup>13</sup> Hal ini dapat dipahami dikarenakan cukai dapat dikatakan sebagai salah satu jenis pungutan pajak tidak langsung yang bersifat tidak terlalu mendistorsi dibandingkan kebijakan tarif atas impor.<sup>14</sup> Lebih lanjut, cukai merupakan salah satu jenis pungutan yang relatif bersifat sederhana dan biasanya tidak memiliki kompleksitas teknis dan tidak memerlukan detail yang terlalu rumit.<sup>15</sup> Oleh karena itu, kebijakan cukai menjadi semakin berkembang dikarenakan beberapa alasan terkait kemudahan tersebut.

Walaupun kebijakan cukai ini relatif sederhana, terutama dalam hal perhitungan jumlah pajak yang terutang, terdapat beberapa isu umum yang senantiasa menjadi pembahasan hingga saat ini. Salah satu permasalahan umum dalam konsep cukai sendiri ialah definisi dari cukai dan objek yang dikenakan cukai. Hal ini kemudian akan berdampak kepada klasifikasi cukai tersebut serta hal-hal teknis lain seperti misalnya pihak mana yang akan bertanggung jawab dalam pengumpulan pajak, kapan pajak harus dikumpulkan, dan lain-lain.<sup>16</sup>

Lebih lanjut, dari segi administrasi, aspeknya dapat dicermati dari dua sisi, yakni dari lembaga yang memungut serta wajib pajak yang dikenakan cukai. Dalam hal administrasi lembaga yang melaksanakan pemungutan, administrasi biasanya mencakup biaya untuk memberikan lisensi,

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, 815.

<sup>9</sup> World Bank Group, *Economics of Tobacco Taxation Toolkit*, (Washington, DC: 2018), 14.

<sup>10</sup> John F. Due, "Excise Taxes," *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 1251 (Washington DC: Februari 1994): 4.

<sup>11</sup> *Ibid.*, 4.

<sup>12</sup> World Trade Organization (WTO), "Trade Grows as Tarriffs Decline," *Trade and Tarriff*, Internet, dapat diakses melalui [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/20y\\_e/wto\\_20\\_brochure\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/thewto_e/20y_e/wto_20_brochure_e.pdf).

<sup>13</sup> Rob Preece, "Key Controls in the Administration of Excise Duties," *World Customs Journal* 2, no. 1 (April 2008): 1.

<sup>14</sup> Michael Daly, *Is the WTO a World Tax Organization? A Primer on WTO Rules for Tax Policymakers* (Washington D.C.: IMF Fiscal Affairs Department, 2016), 6.

<sup>15</sup> Ben J.M. Terra, "Excises," dalam Victor Thuronyi, *Tax Law Design and Drafting: Volume 1* (Washington DC: IMF, 1996), 247.

<sup>16</sup> *Ibid.*, 248.

biaya pemantauan produksi dan pembayaran, serta biaya untuk meningkatkan kepatuhan melalui beberapa sarana seperti halnya kehadiran Sumber Daya Manusia (SDM) permanen di pabrik atau pelaksanaan program audit. Bagi pihak industri, biaya administrasi secara garis besar mencakup biaya untuk melakukan klasifikasi produk apabila kebijakan cukai yang dikenakan kemudian akan terdapat perbedaan kisaran tarif untuk berbagai kategori produk yang sejenis.<sup>17</sup>

## 2.1 Desain Kebijakan Cukai

Sebagaimana halnya jenis pajak lainnya, penerapan cukai juga membutuhkan jawaban atas empat pertanyaan dasar. Empat pertanyaan tersebut mencakup: a) jenis komoditas apa yang harus dikenakan cukai, b) siapa yang akan menanggung beban cukai, c) seberapa besar cukai dapat dikenakan, dan d) apa tujuan dari kebijakan yang mendukung penerapan cukai.<sup>18</sup>

Berkaitan dengan objeknya, cukai sendiri dapat dikenakan baik atas barang maupun jasa. Penentuan komoditas yang akan dikenakan cukai sangat bergantung pada kebijakan masing-masing negara. Secara tradisional, terdapat tiga jenis komoditas yang paling dominan untuk dikenakan cukai, yakni minuman keras, produk tembakau, dan bahan bakar.<sup>19</sup> Terdapat beberapa karakteristik jenis produk dan jasa yang dapat dikenakan cukai. Karakteristik tersebut di antaranya ialah:<sup>20</sup>

1. Proses produksi, distribusi, dan penjualan dapat diawasi secara ketat oleh pemerintah. Hal ini digunakan untuk memastikan rendahnya kemungkinan terjadinya pelanggaran pajak,
2. Permintaan bersifat inelastis terhadap harga. Hal ini berarti bahwa apabila harga naik, maka penurunan konsumsi akan kurang dari persentase kenaikan harga. Hal ini kemudian berdampak pada kenaikan penerimaan dan hanya menyebabkan distorsi yang rendah di pasar,
3. Produk atau jasa merupakan barang yang dianggap mewah dan bukan merupakan kebutuhan pokok,
4. Konsumsi atas produk menimbulkan eksternalitas negatif atau biaya sosial.

Karakteristik dari desain cukai selanjutnya bergantung pada pihak yang akan menanggung beban atas cukai yang dikenakan pada suatu barang atau jasa. Secara tradisional, penerapan cukai paling umum dikenakan atas transaksi domestik pada tingkat produsen. Namun demikian, cukai juga pada beberapa kasus diterapkan pada tingkat distributor besar (*wholesale*) dan pengecer.<sup>21</sup> Meskipun cukai dapat dikenakan pada tiap tahapan rantai produksi dan distribusi, namun pungutan ini umumnya dikenakan pada tahap produsen (dan importir). Hal ini

---

<sup>17</sup> Rob Preece, "The Effective Contribution of Excise Taxation on Non-Alcoholic Beverages to Government Revenues and Social Objectives: A Review of the Literature," *World Customs Journal* Vol. 7, No. 1 (Maret 2013): 23 – 24.

<sup>18</sup> Thomas A. Barthold, "Issues in the Design of Environmental Excise Taxes," *Journal of Economic Perspectives* Volume 8, Number 1 (1994): 138 – 142.

<sup>19</sup> John F. Due, "Excise Taxes," *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 1251 (Washington DC: Februari 1994): 4.

<sup>20</sup> William J. McCarten dan Janet Stotsky, "Excise Taxes," dalam *Tax Policy Handbook*, ed. Parthasarathi Shome (Washington D.C.: IMF Publication, 1995).

<sup>21</sup> John F. Due, "Excise Taxes," *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 1251 (Washington DC: Februari 1994): 4.

disebabkan oleh lebih mudah untuk melakukan kontrol atas produksi dibandingkan tahapan lainnya.<sup>22</sup>

Karakteristik dalam desain cukai lainnya ialah tarif. Tarif cukai sendiri dapat ditetapkan dengan lebih leluasa dibandingkan dengan jenis pajak tidak langsung lainnya. Tarif dapat ditetapkan secara *ad valorem*, spesifik, maupun kombinasi atas keduanya (*hybrid*).<sup>23</sup> Basis *ad valorem* ditentukan dari nilai barang dan jasa, sedangkan basis dari tarif spesifik di antaranya ialah kuantitas, berat, maupun komposisi.

Jenis tarif spesifik dan *ad valorem* atas objek kena cukai memiliki dampak yang berbeda terhadap harga, laba, penerimaan pajak, kualitas produk, varietas produk, administrasi, dan juga distribusi pendapatan.<sup>24</sup> Pada umumnya, tarif *ad valorem* dikenakan atas objek yang memiliki variasi dalam hal kualitas sehingga sulit untuk menentukan nilainya apabila didasarkan pada tarif spesifik.<sup>25</sup> Tabel 1 berikut menunjukkan perbedaan antara jenis tarif *ad valorem* dan spesifik.

**Tabel 1 Perbedaan Cukai Spesifik dan *Ad Valorem***

Kategori	Cukai Spesifik	Cukai <i>Ad Valorem</i>
Basis pajak	Per unit produk (jumlah, komposisi, ukuran kemasan, dll.)	Nilai dari produk (harga)
Dampak terhadap selisih harga (perbedaan harga antara produk mahal dan murah)	Menurunkan tingkat selisih harga, menurunkan tingkat selisih harga secara persentase	Menaikkan selisih harga dalam tingkat moneter dan mempertahankan adanya kesenjangan selisih harga secara persentase
Penerimaan pajak nasional dalam kondisi inflasi yang tinggi	Tetap terjaga ketika disesuaikan oleh Indeks Harga Konsumen (IHK)	Terjaga, tidak perlu menyesuaikan berdasarkan Indeks Harga Konsumen.
Kemudahan dalam administrasi perpajakan	Relatif mudah, hanya perlu menentukan volume dari produk	Lebih rumit dikarenakan pemerintah perlu melakukan pengawasan dan audit baik tingkat harga dari pengecer maupun eks-pabrik secara berkala untuk menjamin bahwa jumlah penerimaan pajak yang dikumpulkan telah tepat.
Dampak terhadap harga eceran	Memicu kenaikan harga, terutama untuk produk dengan harga yang lebih murah	Menyebabkan penurunan harga; sistem pajak yang seperti ini menyebabkan pabrik-pabrik untuk fokus dalam melakukan usaha kompetisi terutama pada produk dengan harga lebih murah dan tingkat pajak yang lebih rendah.

<sup>22</sup> Sjibren Cnossen, "The Role and Rationale of Excise Duties in the ASEAN Countries," *Bulletin for International Fiscal Documentation*, (Desember 2005): 2.

<sup>23</sup> Terdapat beberapa jenis kelas dari tarif yang dapat dikenakan atas cukai. Beberapa di antaranya ialah *specific excise system (uniform)*, *ad valorem excise system (uniform)*, *ad valorem excise system with minimum specific floor tax (uniform)*, *a differential (tiered) mixed system (non-uniform)*, *tier specific and ad valorem excises (non-uniform)*, dan *uniform ad valorem with tiers (non-uniform)*. Penjelasan mengenai jenis penerapan tarif ini dapat dilihat lebih lanjut di: World Bank Group, *Economics of Tobacco Taxation Toolkit*, (Washington, DC: 2018), 14 – 16.

<sup>24</sup> Michael Keen, "The Balance between Specific and Ad Valorem Taxation," dalam *Design and Administer Tobacco Taxes*, ed. Ayda Yurekli dan Joy de Beyer (Washington DC: World Bank Economics of Tobacco Toolkit, 2001), 25.

<sup>25</sup> Ayda Yurekli, *Design and Administer Tobacco Taxes*, ed. Ayda Yurekli dan Joy de Beyer (Washington DC: World Bank Economics of Tobacco Toolkit, 2001), 36.



Kategori	Cukai Spesifik	Cukai <i>Ad Valorem</i>
Kualitas dan variasi produk bagi konsumen	Memberikan insentif bagi konsumen untuk mengkonsumsi produk dengan kualitas yang lebih baik dan menambah variasi produk <sup>26</sup>	Tidak memberikan insentif bagi konsumen untuk mengkonsumsi produk dengan kualitas yang lebih baik dan menambah variasi produk.
Dampak terhadap laba dan pangsa pasar produsen domestik	Tidak melindungi produsen dalam negeri	Melindungi produsen dalam negeri.
Dampak terhadap upaya minimalisasi penggelapan dan penghindaran pajak serta ekspektasi penerimaan	Produsen dapat memanipulasi ukuran kemasan, komposisi, maupun unit lainnya untuk mengurangi pembayaran pajak	Perlu menetapkan harga minimum guna menghindari adanya praktik <i>transfer pricing</i> . <sup>27</sup>

Sumber: Disarikan dari Laffer (2014)<sup>28</sup> dan Yurekli dan de Beyer (2001)

Pertimbangan untuk menerapkan penggunaan cukai secara selektif yang lebih intensif dibandingkan jenis pajak tidak langsung yang bersifat umum (PPN/PPn) juga memiliki beberapa dasar tujuan. Tujuan dan motif ini kemudian menjadi salah satu hal yang dapat menentukan konsep kebijakan cukai, terutama kategori objek kena cukainya.

Setidaknya, terdapat empat motif yang dapat mendasari penetapan kebijakan atas cukai di suatu negara. *Motif pertama*, sebagaimana yang telah disebutkan, merupakan motif untuk menjadikan cukai sebagai sumber penerimaan negara.<sup>29</sup> Selain dapat menjadi sumber pendapatan negara yang signifikan, kebijakan cukai juga menjadi populer karena biaya ekonomi dan biaya politik atas kebijakan ini menjadi lebih rendah dibandingkan jika pemerintah ingin menetapkan jenis pungutan pajak lain, seperti halnya pajak pendapatan.<sup>30</sup> Hal ini disebabkan karena cukai biasanya dikenakan pada jenis-jenis komoditas yang dapat memberikan dampak negatif pada lingkungan atau kesehatan.

Dampak negatif yang ditimbulkan atas aktivitas ekonomi, baik produksi ataupun konsumsi suatu komoditas kemudian menjelaskan *motif kedua* atas penerapan cukai, yakni untuk mengendalikan eksternalitas negatif. Eksternalitas negatif yang ditimbulkan dari proses ini dapat diinternalisasi melalui pengenaan biaya berupa tarif cukai sehingga dapat mengimbangi biaya eksternalitas negatif yang ditimbulkan.<sup>31</sup>

Dalam hal mencegah kerusakan lingkungan, cukai yang dikenakan pada emisi atau bahan bakar dapat digunakan sebagai salah satu instrumen kebijakan yang efisien secara biaya dibandingkan dengan kebijakan lain yang bukan merupakan regulasi berbasis pasar (*market based*

<sup>26</sup> Dikarenakan selisih harga antara barang kena cukai dengan kualitas tinggi dan kualitas rendah semakin sempit

<sup>27</sup> Apabila cukai *ad valorem* merupakan persentase dari harga pabrikan, produsen dikhawatirkan dapat menjual rokok ke perusahaan pemasaran terkait dengan harga artifisial yang rendah untuk mengurangi kewajiban cukai yang perlu dibayarkan oleh perusahaan.

<sup>28</sup> A. B. Laffer, *Handbook of Tobacco Taxation: Theory and Practice* (San Fransisco: 2014).

<sup>29</sup> *Ibid.*, 3.

<sup>30</sup> James R. Hines Jr., "Excise Taxes," *Working Paper Series Office of Tax Policy Research*, No. 2 (Mei 2007): 2.

<sup>31</sup> Hal ini kemudian yang menyebabkan cukai disebut pula sebagai *Pigovian tax*, yakni pajak yang dikenakan atas komoditas yang menyebabkan eksternalitas negatif, seperti misalnya polusi, kemacetan, kecelakaan, emisi, dan lain-lain.



*regulation*).<sup>32</sup> Dengan cara ini, cukai digunakan sebagai alat yang nyaman untuk memperbaiki penggunaan sumber daya yang tidak efisien.<sup>33</sup>

*Motif ketiga* dari kebijakan ini adalah untuk mengendalikan industri. Kebijakan cukai dalam upayanya mencapai berbagai tujuan kebijakan publik dapat konteks ini dapat digunakan untuk membantu pemerintah dalam menstimulasi atau membatasi suatu industri.<sup>34</sup> Selanjutnya, *motif keempat* dari diterapkannya cukai berkaitan dengan perubahan perilaku konsumen.

Kebijakan ini dapat menjadi salah satu instrumen dalam melakukan modifikasi perilaku yang efektif.<sup>35</sup> Selain itu, cukai dapat membantu upaya mengurangi konsumsi atas produk-produk yang merugikan (misal: alkohol dan rokok). Dengan kata lain, kebijakan ini juga dapat dirasionalisasikan sebagai kompensasi biaya yang harus dibayar oleh konsumen agar mencapai tujuan kebijakan pemerintah, seperti halnya mengendalikan polusi atau kesehatan masyarakat.

Walau dalam teorinya telah terdapat empat tahapan yang dilakukan dalam mendesain kebijakan cukai, namun konsep kebijakan cukai juga memiliki beberapa pertimbangan lainnya dalam menentukan apakah program ini layak untuk diterapkan atau tidak. Beberapa aspek yang menjadi perhatian di antaranya ialah aspek ekonomi, aspek administrasi, dan juga aspek politik. Hal ini kemudian dapat menimbulkan *trade-off* antara satu aspek dengan aspek lainnya.<sup>36</sup>

Pada aspek ekonomi, pemangku kebijakan kemudian harus menentukan apakah dampak dari kebijakan ini ke depannya terutama dengan tujuan cukai sebagai sumber penerimaan negara. Di sisi lain, kebijakan cukai juga memiliki keterkaitan dengan kebijakan lainnya seperti halnya kesehatan, lingkungan, dan energi. Hal ini juga mengingat bahwa seiring perkembangannya, cukai secara signifikan memiliki prioritas yang berbeda dari sekedar hanya menjadi sumber pendapatan.<sup>37</sup>

Cukai kemudian didesain untuk memenuhi tujuan kebijakan tertentu atas konsumsi barang-barang tertentu, seperti misalnya menurunkan konsumsi bahan bakar fosil menjadi bahan bakar yang lebih ramah lingkungan. Terlebih, pengenaan tarif yang lebih tinggi lebih direkomendasikan secara ekonomi untuk kebijakan cukai atas produk tertentu dibandingkan jenis pajak tidak langsung lainnya yang dikenakan secara luas seperti PPN atau PPh.<sup>38</sup>

Pada aspek administrasi, beberapa hal yang menjadi perhatian misalnya ialah biaya kepatuhan dan biaya administrasi yang sebenarnya lebih rendah dibandingkan jenis pungutan pajak lainnya namun membutuhkan kapasitas administrator yang andal.<sup>39</sup> Selain itu, pemerintah juga perlu mempertimbangkan adanya peredaran barang ilegal apabila kebijakan cukai ini diterapkan. Salah satu kandidat komoditas yang patut diwaspadai pada perdagangan ilegal ialah

---

<sup>32</sup> Gavin DeNyse, "How Can We Get There? The Role of Government and Business in Creating a Sustainable World Given A Market Economy," *Sustainable Energy* (2000): 7.

<sup>33</sup> S. Cindori dan T. Petrovic, "Objectives and Effects Discrepancy of Tax Policy in the Tobacco Products Taxation," *Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) Vol. 37, No. 2, (2016)*, 878.

<sup>34</sup> HP Yeoman, "Taxation, State Formation and Governmentality: The Historical Development of Alcohol Excise Duties in England and Wales." *Social Science History* (2017): 2.

<sup>35</sup> Yan Xu, "Red China's Green Ambition: Using Taxation and Emissions Trading to Address Pollution," *Tax Notes International* (Februari 2018): 793-799.

<sup>36</sup> Richard Bird, "Excise Taxes: Rationale, Analysis, Design, and Implementation," *Presentation at Seventh Meeting of Asian Tax Forum* (2010), 20.

<sup>37</sup> Rob Preece, "Excise Taxation of Key Commodities across South East Asia: A Comparative Analysis Ahead of the ASEAN Economic Community in 2015," *World Customs Journal Vol. 6, No. 1 (Maret 2012)*: 3.

<sup>38</sup> Tuan Minh Le, Leif Jensen, G.P. Shukla, Nataliya Biletska, "Assessing Domestic Revenue Mobilization: Analytical Tools and Techniques," *Discussion Paper MFM Global Practice No. 15 (Oktober 2016)*.

<sup>39</sup> US National Cancer Institute (NCI) dan the World Health Organization (WHO), *Monograph 21: The Economics of Tobacco and Tobacco Control* (Jenewa: NIH Publication, 2016), 183-185.

objek kena cukai dengan tarif yang sangat tinggi.<sup>40</sup> Bentuk kegiatan peredaran objek cukai ilegal dapat berupa penyelundupan maupun kegiatan ekonomi informal yang sulit terdeteksi.

Cukai dikategorikan sebagai jenis pungutan yang memiliki banyak keunggulan dalam bidang kebijakan publik dan ekonomi, di antaranya menyangkut aspek penerimaan negara, keadilan di antara produsen serta beban, kepatuhan, dan administrasi pajak.<sup>41</sup> Namun demikian, formulasi atas kebijakan ini juga sangat bergantung pada aspek politik dikarenakan kebijakan pajak merupakan produk dari negosiasi politik.<sup>42</sup> Dalam hal ini, beberapa pihak misalnya beranggapan bahwa beban pajak atas pungutan cukai terbesar akan dibebankan kepada konsumen berpenghasilan rendah yang hanya memiliki sedikit alternatif. Selain itu, pengenaan cukai juga sangat ditentukan bagi pihak industri yang memiliki kekuasaan besar untuk 'mengalahkan' lawan-lawannya dalam industri tersebut.<sup>43</sup>

Pada beberapa kasus desain kebijakan cukai, penerimaannya kemudian dialokasikan secara khusus melalui adanya *earmarking*.<sup>44</sup> *Earmarking* dipandang sebagai alat tarik yang menarik secara politik dalam menerapkan kebijakan cukai.<sup>45</sup> Melalui *earmarking*, penerimaan dari cukai kemudian dapat dialokasikan untuk beberapa tujuan tertentu yang spesifik. Beberapa contoh *earmarking* yang banyak diimplementasikan adalah *earmaking* atas penerimaan dari cukai tembakau untuk pembiayaan kesehatan di suatu negara, baik untuk kegiatan promosi kesehatan yang bersifat preventif maupun menutupi defisit atas penyakit-penyakit yang disebabkan oleh produk tembakau yang bersifat kuratif.

Secara teori dan pada banyak kasus, kebijakan *earmarking* sebenarnya dapat menciptakan kekakuan dalam hal penganggaran sehingga berakibat pada sistem penganggaran yang tidak efisien. Meskipun demikian, terutama pada kasus negara-negara dengan tingkat kepercayaan yang rendah pada pemerintah, kebijakan cukai kemudian menjadi semakin umum untuk di-*earmarking*. *Earmarking* ini juga menjadi suatu bentuk komitmen politik agar pemerintah tidak dapat menghapuskan atau menurunkan tarif atas cukai suatu objek.<sup>46</sup> Namun demikian, konsep *earmmarking* kemudian lebih dipandang sebagai sesuatu yang bersifat 'simbolis' di mana fungsinya kemudian lebih untuk mengiklankan 'niat baik' pemerintah daripada mempengaruhi alokasi sumber daya secara efektif.<sup>47</sup>

### 3. Pola dan Tren Kebijakan Cukai Global

Pola dan tren dari kebijakan cukai di berbagai negara dapat ditinjau dari dua aspek utama. Aspek yang dicermati diantaranya ialah proporsi penerimaan cukai dan konsep dari kebijakan

---

<sup>40</sup> Elizabeth Allen, "Tobacco Tax Administration and Enforcement" (Juli 2014): 13.

<sup>41</sup> Ecker-Racz, Lazlo dan Farioletti, "Some Considerations Respecting the Advantages of Increased and Additional Selective Excise over A General Sales Tax," *Staff Memo: Division of Tax Research U.S. Treasury Department* (5 Desember 1944).

<sup>42</sup> Randall G. Holcombe, "Excise Taxation and Interest Group Politics" dalam *Politics, Taxation, and the Rule of Law*, ed. Donald P. Racherter & Richard E. Wagner (US: Kluwer Academic Publisher, 2002), 139.

<sup>43</sup> Adam J. Hoffer, William F. Shughart II, dan Michael D. Thomas, "Sin Taxes: Size, Growth, and Creation of the Sindustry," *Working Paper: Mercatus Center George Mason University No. 13*, Vol. 04 (Februari 2013): 28 – 29.

<sup>44</sup> Walter W McMahon dan Case M. Sprenkle, "A Theory of Earmarking," *National Tax Journal*, Vol. 23, No. 3 (September 1970): 255.

<sup>45</sup> Arthur B. Laffer, *Handbook of Tobacco Taxation: Theory and Practice* (San Fransisco: The Laffer Center, 2014), 99.

<sup>46</sup> US National Cancer Institute (NCI) dan the World Health Organization (WHO), *Op. Cit.*, 187.

<sup>47</sup> Richard M. Bird dan Joosung Jun, "Earmarking in Theory and Korean Practice," *ITP Paper 0513*, (Juni 2005): 13 – 15.

cukai itu sendiri. Pola dan tren dari proporsi penerimaan cukai dapat ditelusuri dari proporsinya terhadap penerimaan perpajakan keseluruhan dan penerimaan dari negara tersebut yang diestimasi dengan menggunakan Produk Domestik Bruto (PDB). Lebih lanjut, tinjauan mengenai pola dan tren kebijakan cukai global dari aspek konsep kebijakan cukai dapat dicermati dari definisi serta kategori objek kena cukainya.

### 3.1 Kontribusi Cukai pada Total Penerimaan

Kebijakan cukai sendiri semakin berkembang pada saat ini dengan semakin banyaknya negara yang memperluas objek cukai.<sup>48</sup> Namun demikian, kontribusi cukai dan jenis pajak spesifik lainnya mengalami penurunan dibandingkan tiga dekade yang lalu. Penerimaan cukai dan jenis pajak konsumsi spesifik lainnya menyumbang sekitar 18% dari total pendapatan pajak pada tahun 1975, namun saat ini nilainya hanya kurang dari 10% dari rata-rata penerimaan pajak di negara-negara OECD.<sup>49</sup> Hal ini dapat dicermati bahwa perkembangan kebijakan cukai saat ini tidak terbatas pada tujuan sebagai sumber penerimaan negara, namun juga diimplementasikan untuk tujuan lainnya.

Kontribusi cukai pada total penerimaan dapat dianalisis dari dua sisi. Pertama ialah proporsi penerimaan cukai terhadap penerimaan perpajakan. Kontribusi pertama ini digunakan untuk menunjukkan bagaimana peran cukai terhadap penerimaan perpajakan. Selain itu, proporsi pertama ini dapat digunakan untuk mencermati apakah cukai merupakan jenis pajak yang dominan dalam penerimaan perpajakan. Kedua ialah proporsi penerimaan cukai terhadap PDB (Produk Domestik Bruto). Proporsi kedua ini digunakan untuk menunjukkan bagaimana peran cukai terhadap penerimaan negara secara keseluruhan.

Proporsi penerimaan cukai terhadap penerimaan perpajakan berdasarkan kawasan secara umum pada enam kawasan mengalami penurunan kecuali untuk benua Amerika Selatan. Penurunan penerimaan cukai paling signifikan apabila dibandingkan dengan penerimaan perpajakan terdapat di kawasan Australia dan Oseania. Secara rata-rata, proporsi penerimaan cukai terhadap penerimaan perpajakan di dua negara, yakni Australia dan Selandia Baru mengalami penurunan secara signifikan.

Proporsinya pada tahun 1995 ialah sebesar 7,57% namun menurun menjadi 5,76% di tahun 2005. Proporsinya kembali turun pada dekade berikutnya yakni menjadi sebesar 3,81% pada tahun 2015. Pola yang agak berbeda terjadi untuk kawasan Amerika Selatan dan Amerika Utara di mana terjadi pertumbuhan penerimaan cukai dari kurun waktu 2005 ke 2015 di saat lima benua lainnya menunjukkan tren penurunan proporsi penerimaan cukai terhadap penerimaan perpajakan yang semakin menurun.

Apabila proporsi penerimaan cukai terhadap penerimaan perpajakan menunjukkan pola yang cenderung menurun berdasarkan kawasan, pola proporsi penerimaan cukai terhadap total penerimaan negara menunjukkan tren yang agak berbeda. Tiga kawasan, yakni Afrika, Amerika Selatan, dan Amerika Utara menunjukkan pertumbuhan proporsi penerimaan cukai terhadap PDB, baik pada kurun waktu 1995 dengan 2005 dan 2005 dengan 2015. Di sisi lain, hanya dua

---

<sup>48</sup> Ernst & Young, "Governments are Prolific in Creating Excise Taxes," *Indirect Tax in 2017*, Internet, dapat diakses di: <https://taxinsights.ey.com/archive/archive-articles/governments-are-prolific-in-creating-excise-taxes.aspx>.

<sup>49</sup> OECD, *Tax Policy Reforms 2018: OECD and Selected Partner Economies*, (Paris: OECD Publishing, 2018), 85.

kawasan, yakni Australia dan Oseania dan Eropa yang menunjukkan penurunan dari proporsi penerimaan cukai terhadap total penerimaan negara pada periode 1995 hingga 2015.

Turunnya kontribusi cukai terhadap penerimaan perpajakan menunjukkan bahwa cukai tidak lagi menjadi salah satu jenis pajak yang paling dipertimbangkan sebagai sumber penerimaan negara. Akan tetapi, tren di mana proporsi penerimaan cukai terhadap PDB yang justru mengalami kenaikan proporsi menunjukkan bahwa jenis pajak ini merupakan salah satu jenis pungutan yang signifikan berkontribusi untuk menghasilkan penerimaan. Hal ini salah satunya dapat terlihat pada kawasan Afrika di mana proporsi penerimaan cukainya terhadap perpajakan mengalami penurunan namun di sisi lain proporsi penerimaan cukai justru mengalami kenaikan. Kontribusi cukai yang tinggi terhadap penerimaan perpajakan juga mengindikasikan bahwa cukai merupakan jenis pajak yang cukup dominan berkontribusi pada penerimaan negara di Benua Afrika sebagaimana halnya pula di Amerika Utara.

Lebih lanjut, Eropa merupakan benua dengan kontribusi penerimaan cukai yang paling tinggi apabila dibandingkan dengan total penerimaan negara. Akan tetapi, kontribusi cukai terhadap penerimaan perpajakan hanya berkisar 8% pada tahun 1995, 2005, dan 2015. Penerimaan salah satu jenis cukai yakni *environmental tax* berkontribusi hingga mencapai 6,3% dari seluruh total penerimaan pajak dan kontribusi sosial pada tahun 2016 untuk wilayah Eropa.<sup>50</sup> Hal ini kemudian dapat mengindikasikan bahwa negara-negara di Benua Eropa yang didominasi oleh negara maju menggantungkan penerimaan negara dari pajak dibandingkan sumber penerimaan negara lainnya seperti sumber daya alam dan hibah.<sup>51</sup>

**Tabel 2 Proporsi Penerimaan Cukai dan Pajak Spesifik Lainnya terhadap Penerimaan PDB dan Perpajakan Berdasarkan Kawasan (%)**

Benua	PDB			Perpajakan			Jumlah Negara
	1995	2005	2015	1995	2005	2015	
Afrika	1,76	1,82	1,95	10,49	10,14	9,55	18
Amerika Utara	1,58	1,61	1,88	10,49	8,98	9,33	13
Amerika Selatan	1,10	1,29	1,64	7,49	7,41	7,70	11
Asia	1,68	1,80	1,58	8,10	8,96	7,56	9
Australia dan Oseania	2,35	1,85	1,15	7,57	5,76	3,81	2
Eropa	3,17	3,17	2,89	8,85	8,95	8,09	26

Sumber: OECD Global Revenue Statistic Database, diolah (2018)

Cukai sendiri memang tidak dipungkiri memberi kontribusi yang relatif signifikan pada pendapatan suatu negara. Beberapa negara mengandalkan penerimaan dari cukai sebagai sumber penerimaan negara. Apabila mencermati kontribusi dari penerimaan cukai berdasarkan klasifikasi negara, di sini dapat terlihat bahwa kontribusi cukai tertinggi terdapat pada negara dengan pendapatan tinggi. Namun demikian, pada negara-negara dengan pendapatan menengah keatas (*upper-middle income countries*) dan rendah (*low income countries*), kontribusi penerimaan cukai meningkat pada kurun waktu 1995 hingga 2015. Hal ini semakin

<sup>50</sup> Eurostat, "Environmental Tax Statistics," Internet, dapat diakses melalui [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Environmental\\_tax\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Environmental_tax_statistics).

<sup>51</sup> Data untuk Benua Eropa dalam OECD Global Revenue Statistics berjumlah 26 negara dan apabila merujuk pada klasifikasi World Bank pada tahun 2017 seluruhnya merupakan negara maju (*High Income Countries*).

mengindikasikan signifikansi dari peran cukai terhadap penerimaan negara pada berbagai kelompok negara di dunia.

Dalam konteks cukai sebagai penerimaan perpajakan, proporsi yang paling besar adalah negara dengan klasifikasi *low-middle income* yang di mana termasuk Indonesia sebagai salah satunya. Proporsi penerimaan cukai sebagai penerimaan perpajakan pada 16 negara dengan klasifikasi ini mencapai 12,73% pada tahun 1995 namun senantiasa mengalami penurunan untuk tahun 2005 dan tahun 2015.

Hal ini mengindikasikan pada negara-negara dengan klasifikasi *low-middle income*, cukai merupakan salah satu penerimaan perpajakan yang berkontribusi signifikan dibandingkan jenis pajak lainnya. Di negara sedang berkembang sendiri seperti halnya Argentina, Indonesia, dan Afrika Selatan, pajak atas barang dan jasa tertentu berkontribusi cukup tinggi. Pada tahun 2015, kontribusi jenis pajak konsumsi spesifik di ketiga negara ini masing-masing menyumbang 11,2% (Argentina); 13,2% (Indonesia);<sup>52</sup> dan 15,9% (Afrika Selatan) dari total penerimaan perpajakan pada tahun 2015.<sup>53</sup>

Pada tahun 1995 ke 2005, walaupun proporsi penerimaan cukai terhadap PDB di negara *low-middle income* mengalami kenaikan, proporsi penerimaan cukai terhadap perpajakannya mengalami penurunan. Berkebalikan dengan negara-negara *low-middle income*, negara dengan klasifikasi *upper-middle income* mengalami kenaikan pada proporsi penerimaan cukai terhadap PDB dari tahun 1995 ke 2005 namun proporsi penerimaannya menurun terhadap penerimaan perpajakan.

Satu hal lagi yang patut dicermati adalah walaupun proporsi penerimaan cukai terhadap PDB termasuk yang paling besar untuk negara dengan pendapatan tinggi, proporsi penerimaan cukainya tergolong tidak terlalu signifikan apabila nilainya dibandingkan dengan penerimaan perpajakan pada negara-negara dengan klasifikasi pendapatan yang lainnya. Proporsi penerimaan cukai terhadap penerimaan perpajakan untuk klasifikasi negara *high income* hanya berkisar 7% pada tahun 1995, 2005, dan 2015. Nilai ini dapat menunjukkan bahwa negara-negara yang tergolong maju dengan pendapatan yang tinggi tersebut bergantung pada sumber dana dari penerimaan pajak namun cukai bukan merupakan jenis pajak yang terlalu mendominasi.

**Tabel 3 Proporsi Penerimaan Cukai dan Pajak Spesifik Lainnya terhadap Penerimaan PDB dan Perpajakan Berdasarkan Klasifikasi Pendapatan Negara (%)**

Klasifikasi Negara	PDB			Perpajakan			Jumlah Negara
	1995	2005	2015	1995	2005	2015	
<i>High Income (HI)</i>	2,59	2,58	2,37	7,95	7,95	7,26	41
<i>Upper-Middle Income (UMI)</i>	1,48	1,56	2,06	9,63	8,55	9,92	18
<i>Low-Middle Income (LMI)</i>	1,73	1,92	1,83	12,73	11,54	9,62	16
<i>Low Income (LI)</i>	1,00	1,48	1,48	9,96	10,29	8,46	4

Sumber: OECD Global Revenue Statistic Database dan World Bank, diolah (2018)

<sup>52</sup> Berdasarkan definisi OECD atas cukai sebagai pajak konsumsi spesifik, maka total penerimaan di sini tidak hanya mencakup atas cukai tapi juga jenis produk spesifik lainnya seperti pajak atas barang mewah (PPnBM) dan lain-lain.

<sup>53</sup> OECD, *Tax Policy Reforms 2018: OECD and Selected Partner Economies*, (Paris: OECD Publishing, 2018), 85.



## 3.2 Konsep Kebijakan Cukai

Cukai telah menjadi salah satu jenis kebijakan yang menjadi agenda reformasi perpajakan di berbagai negara. Dua jenis kebijakan terkait cukai yang menjadi tren pada tahun 2018 ialah kenaikan dan pengenalan jenis pajak cukai baru atas konsumsi produk yang dikategorikan berbahaya bagi kesehatan serta reformasi pajak atas lingkungan yang berfokus pada energi dan kendaraan.<sup>54</sup>

Apabila mencermati lebih jauh mengenai kebijakan cukai di berbagai negara, kita dapat melihat beragam konsep dari cukai itu sendiri. Konsep dari kebijakan cukai secara garis besar dapat ditelusuri dari beberapa hal di antaranya ialah istilah, definisi, dan kategori —baik barang maupun jasa— yang dikenakan cukai.

### 3.2.1 Istilah dan Definisi

Cukai dapat dikategorikan sebagai bagian dari pajak tidak langsung berupa pajak atas konsumsi. Istilah cukai sendiri secara umum dikenal sebagai *excise*, baik berupa *excise tax* maupun *excise duty*. Lebih lanjut, penamaan atas jenis pajak ini sangat beragam walaupun memiliki fungsi yang sama sebagaimana layaknya cukai.

Beberapa negara menamakan cukai sebagai pajak spesifik atas konsumsi, seperti halnya Turki (*special consumption tax*), Kamboja (*the specific tax on certain merchandise and services*), dan Kuba (*impuesto especial a productos y servicios*). Bahkan, negara seperti Brazil menerapkan cukai dalam skala besar untuk hampir seluruh produk industrinya, yang dikenal dengan istilah IPI (*imposto sobre produtos industrializados*).<sup>55</sup>

Beberapa negara telah melakukan perubahan pada penamaan pajak atas cukai ini. Korea Selatan misalnya mengubah nama cukai yang dikenal sebagai *Special Excise Tax* menjadi *Individual Consumption Tax*. Perubahan nama mencerminkan tujuan pajaknya yang ditujukan untuk mengoreksi adanya eksternalitas negatif dari konsumsi barang dan jasa.<sup>56</sup>

Berkaitan dengan definisi cukai, beberapa negara hanya mencantumkan **definisi secara luas tanpa menyebutkan karakteristiknya namun mengacu kepada pasal turunan yang memuat objek kena cukai**, seperti misalnya untuk negara Malaysia. Negara ini dalam regulasi resmi cukainya atau yang dikenal sebagai *Excise Duties Order* hanya menyatakan bahwa cukai harus dikenakan dan dibayarkan oleh pihak produsen maupun importir sebagaimana sebagai berikut:

*“Excise duties shall be levied on and paid by the manufacturer or importer in respect of goods manufactured in Malaysia or imported into Malaysia listed in column(3) of the Schedule at the full rates specified in column (5)”.*<sup>57</sup>

<sup>54</sup> OECD, “Tax Policy Reforms 2018; OECD and Selected Partner Countries,” *Summary of Key Findings*, Internet, dapat diakses melalui: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/summary-of-keyfindings-tax-policy-reform-2018.pdf>.

<sup>55</sup> Klasifikasi dan tarif barang industri yang dibebankan cukai di Brazil diatur dalam TIPI (*Tabela de Incidência Do Imposto Sobre Produtos Industrializados*) atau yang dikenal sebagai ketentuan yang memuat tarif pajak atas produk industri.

<sup>56</sup> Ministry of Strategy and Finance Republic of Korea, “Korean Taxation,” Internet, dapat diakses melalui <http://policy.nl.go.kr/cmmn/FileDown.do?atchFileId=206420&fileSn=47995>.

<sup>57</sup> Attorney General Chamber of Malaysia. *Excise Duties Order 2017*. Internet, dapat diakses melalui <https://www.aseanlip.com/malaysia/tax/legislation/excise-duties-order-2017/AL14570>

(dengan penambahan penekanan)

Serupa halnya dengan Malaysia, kebijakan cukai di negara Turki yang dikenal sebagai *Special Consumption Tax (SCT)* juga hanya menyebutkan definisi cukai sebagai jenis pungutan yang hanya dikenakan pada satu tahapan proses konsumsi. Jenis objek kena cukai di negara ini kemudian juga diatur pada kode tarif negara tersebut. Hal ini tercantum sebagaimana berikut:

*“Special consumption tax (SCT) is levied only for once at one stage of consumption process of the goods within the scope of four lists annexed to the SCT Law No. 4760. The goods subject to tax are indicated as tariff codes generating from Turkish Customs Tariff Nomenclature (TCTN). TCTN is in compliance with the Combined Nomenclature which is the international classification system for goods”.*<sup>58</sup>

(dengan penambahan penekanan)

Beberapa yurisdiksi juga hanya menyebutkan **definisi cukai sebagai pungutan atas produk tertentu dengan menyebutkan objek yang dikenakan cukai**. Pada kasus ini, contohnya ialah Uni Eropa yang mengatur harmonisasi cukai melalui *European Commission Council Directive 2008/118/EC of 16 December 2008 concerning the general arrangements for excise duty and repealing Directive 92/12/EEC* sebagai berikut:

*“Excise goods may be subject to other indirect taxes for specific purposes. This Directive lays down general arrangements in relation to excise duty which is levied directly or indirectly on the consumption of the following goods (hereinafter ‘excise goods’):*  
*(a) energy products and electricity covered by Directive 2003/96/EC;*  
*(b) alcohol and alcoholic beverages covered by Directives 92/83/EEC and 92/84/EEC;*  
*(c) manufactured tobacco covered by Directives 95/59/EC, 92/79/EEC and 92/80/EEC”.*

(dengan penambahan penekanan)

Serupa dengan Uni Eropa yang mencantumkan pengenaan cukai atas produk secara spesifik, Korea Selatan dalam regulasi cukai terbarunya yakni Act No. 9909 Januari 2010 tentang *Individual Consumption Tax Act* juga mencantumkan kategori produk yang termasuk objek kena cukai pada Pasal 1 regulasi tersebut. Namun demikian, negara ini tidak detail mencantumkan definisi dari cukainya. Hal ini tertera sebagai berikut:

*“The individual consumption tax shall be levied on **specific goods, admission to specific places, entertaining, eating, and drinking at specific places, and business activities at specific places**”.*<sup>59</sup>

(dengan penambahan penekanan)

Tidak semua negara mencantumkan definisi dan karakteristik dari cukai di dalam regulasinya. Beberapa negara menuliskan **definisi dari cukai di dalam situs dari pengelola objek kena cukai**, seperti misalnya di negara Afrika Selatan. Kerangka regulasi yang mengatur mengenai cukai di negara ini adalah *The Customs and Excise Act, 1964 (Act No. 91 of 1964)*, namun di dalamnya tidak terdapat definisi dan karakteristik atas cukai. Cakupan karakteristik cukai yang terdapat dalam situs *South Africa Revenue Services*. Definisi tersebut cukup komprehensif sebagaimana tertera sebagai berikut:

*“Excise duties and levies are imposed mostly on **high-volume daily consumable products** (e.g. petroleum and alcohol and tobacco products) as well as certain **non-essential or luxury items** (e.g. electronic equipment and cosmetics). The primary function of these*

<sup>58</sup> Republic of Turkey, Law No. 4760 Official Gazette No. 24783 dated 12.06.2002 tentang Special Consumption Tax.

<sup>59</sup> Ministry of Strategy and Finance Republic of Korea. Act No. 9909 Januari 2010 tentang *Individual Consumption Tax Act*.



*duties and levies is to ensure a constant stream of revenue for the State, with a secondary function of discouraging consumption of certain harmful products; i.e. harmful to human health or to the environment”.*<sup>60</sup>

(dengan penambahan penekanan)

Uni Emirat Arab sebagai salah satu negara yang baru mengimplementasikan pajak di negaranya memilih cukai sebagai pungutan pajak pertamanya. Ketentuan mengenai cukai diatur dalam *Federal Decree-Law No. (7) of 2017 on Excise Tax*. Definisi atas cukai juga tidak tercantum dalam regulasi tersebut melainkan terdapat pada situs pemerintahannya sebagai berikut:

*“Excise tax is a form of indirect tax levied on specific goods which are typically harmful to human health or the environment”.*<sup>61</sup>

(dengan penambahan penekanan)

Indonesia sendiri dapat dikategorikan sebagai salah satu negara yang tergolong komprehensif mengatur definisi cukai di dalam regulasinya. Hal ini dapat terlihat dari regulasi yang mengatur cukai bahwa Indonesia telah memuat karakteristik cukai berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai sebagai berikut:

“Cukai adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan dalam undang-undang ini.

.....

Barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik:

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

(dengan penambahan penekanan)

Hal ini mengindikasikan bahwa definisi cukai sangat bergantung pada masing-masing negara, namun secara umum definisinya mengacu pada konsumsi yang spesifik. Konsumsi yang bersifat spesifik tersebut kemudian dapat dicantumkan secara langsung seperti misalnya untuk kategori barang dan jasa tertentu. Selain itu, apabila kategori barang tidak dicantumkan secara langsung, maka akan dinyatakan beberapa karakteristik konsumsi produk yang akan dikenakan cukai. Definisi dari cukai sendiri tidak selalu tercantum di dalam regulasi. Pada beberapa kasus, apabila tidak dicantumkan dalam regulasi, beberapa negara mencantumkan definisi cukai dalam publikasi resmi, baik berupa edaran maupun situs dari lembaga resmi yang mengelola penerimaan cukai.

### 3.2.2 Kebijakan Cukai

Pada beberapa negara, ketentuan utama yang mengatur cukai memang terdapat dalam satu regulasi umum sebagaimana halnya di Indonesia. Akan tetapi, pada beberapa negara lainnya

<sup>60</sup> Definisi ini terdapat di bagian penjelasan South Africa Revenue Services (SARS), “Excise Duties and Levies,” Internet, dapat diakses melalui <http://www.sars.gov.za/ClientSegments/Customs-Excise/Excise/Pages/default.aspx>

<sup>61</sup> UAE Government, “Excise Tax,” Internet, dapat diakses melalui: <https://government.ae/en/information-and-services/finance-and-investment/taxation/excise-tax>.

yang telah menerapkan cukai meregulasi masing-masing objek kena cukai berdasarkan peraturan setingkat undang-undang tersendiri.

Slovakia misalnya, negara ini menetapkan cukai atas mineral, minuman beralkohol, produk tembakau, dan energi (listrik, batu bara, dan gas alam). Di negara tersebut, setiap kategori produk yang dikenakan cukai dijelaskan pada regulasi yang terpisah. Regulasi terkait cukai di Slovakia diatur dalam *Act No. 98/2004 on the Excise Duty on Mineral Oil* untuk objek cukai berupa mineral bumi, *Act. No. 530/2011 on Excise Duty on Alcoholic Beverages* untuk objek cukai berupa minuman beralkohol, *Act No. 106/2004 on Excise Duty on Tobacco Products* untuk objek cukai berupa produk tembakau dan turunannya, serta *Act No. 609/2007 on the Excise Duty on Electricity, Coal, and Natural Gas* untuk bahan bakar energi.

Thailand juga pada awalnya memberlakukan jenis cukai pada regulasi yang terpisah, namun negara ini kemudian melakukan reformasi pada regulasi cukainya di tahun 2017. Thailand menerbitkan undang-undang terbaru mengenai cukai dengan menggabungkan berbagai jenis regulasi pajak yang termasuk dalam kategori cukai menjadi satu regulasi terpadu, yakni *Excise Tax Act B.E 2560*.

Total kategori objek cukai dalam regulasi baru di negara ini mencapai 21 objek cukai dengan menggabungkan beberapa jenis regulasi terpisah yang mencakup karakteristik. Beberapa regulasi tersebut di antaranya ialah *Tobacco Act*, *Liquor Act*, *Card Act*, *Excise Tax Act*, dan *Excise Tariff Act*. Kompilasi dari berbagai regulasi ini bertujuan agar pengumpulan pajak menjadi semakin transparan dan efisien.<sup>62</sup> Namun demikian, baik Slovakia maupun Thailand, tidak mencantumkan definisi dan karakteristik cukai dalam regulasinya melainkan langsung mencantumkan kategori barang dan jasa yang merupakan objek kena cukai.

Salah satu sistem cukai yang berjenjang terdapat di negara India. Negara ini menerapkan berbagai jenis pungutan atas cukai. Pungutan cukainya tidak hanya terdapat dari pusat namun juga di negara bagian. Pungutan cukai yang pertama adalah *basic excise duty*. Pungutan ini merupakan dikenakan pada tingkat pemerintah pusat dan diregulasi melalui *Central Excises and Salt Act 1944*. Regulasi lebih lanjut yang mengatur objek kena cukai dan tarifnya terdapat pada *Central Excise Tariff Act 1985*.

Pungutan cukai kedua di India ialah pungutan cukai tambahan yang diregulasi melalui *Additional Duties of Excise Act 1957*. Jenis cukai yang kedua ini merupakan pembagian antara pemerintah pusat dan negara bagian dan dibebankan di luar pajak penjualan. Selanjutnya, pungutan ketiga ialah jenis cukai khusus yang dikenal sebagai *Special Excise Duty*. Apabila *basic excise duty* mengacu pada *First Schedule* dari *Central Excise Tariff Act 1985*, *special excise duty* mengacu pada *Second Schedule*.

Selain ketiga jenis cukai yang telah disebutkan, terdapat juga aturan mengenai cukai atas konsumsi spesifik lainnya yang juga dikategorikan sebagai cukai. Beberapa jenis pungutan cukai tersebut di antaranya ialah *National Calamity Contingent Duty (NCCD)*, *Excise Duties and Cesses Leviable Under Miscellaneous Act*, dan *Education Cess*.<sup>63</sup> Selain India, Amerika Serikat dan

---

<sup>62</sup> Benjamas Kullakattimas, "Thailand Tax Updates - 17 October 2017," *New Excise Tax Act*, Internet, dapat diakses melalui: <https://home.kpmg.com/th/en/home/insights/2017/10/thailand-tax-updates-26october20170.html>.

<sup>63</sup> Government of India, "Different kinds of Excise Duties," *Taxation*, Internet, dapat diakses melalui: [https://archive.india.gov.in/business/taxation/different\\_kinds.php](https://archive.india.gov.in/business/taxation/different_kinds.php).

Pakistan juga merupakan salah satu negara yang menetapkan cukai sebagai pungutan daerah sehingga tiap daerah memiliki keleluasaan untuk menetapkan jenis objek kena cukai.

Berdasarkan berbagai kebijakan utama mengenai cukai, dapat diketahui bahwa selain dikenakan atas konsumsi yang bersifat spesifik, tidak terdapat kerangka resmi atas penerapan kebijakan cukai. Beberapa negara menetapkan objek kena cukai beserta aturan tarifnya dalam satu kompilasi undang-undang. Selain dalam satu kompilasi regulasi, kebijakan cukai juga ada yang memiliki ketentuan setingkat undang-undang yang terpisah antara satu objek dengan objek lainnya. Selain itu, pungutan cukai juga ada yang diatur dalam skala nasional maupun lokal maupun pembagian antara keduanya.

### 3.2.2.1 Komparasi Objek Kena Cukai

Walaupun merupakan salah satu jenis pungutan pajak tertua di dunia,<sup>64</sup> pembahasan mengenai cukai masih belum banyak didapatkan pada literatur profesional. Pungutan cukai sendiri disebut pernah pernah dilakukan pada masa dinasti Han untuk beberapa jenis komoditas seperti misalnya teh, minuman keras, dan ikan.<sup>65</sup> Selain itu, pada masa kekaisaran Mauria di era India Kuno, cukai juga dipungut untuk komoditas seperti halnya pewarna, bahan pakaian dan parfum.<sup>66</sup>

Secara umum, cukai merupakan jenis pajak yang sederhana. Ketentuan yang mengatur mengenai cukai tidak memiliki kompleksitas teknis dan kebutuhan hal-hal yang terlalu mendetail seperti misalnya pajak atas penghasilan.<sup>67</sup> Oleh karenanya, cukai kemudian banyak diterapkan di berbagai negara. Lebih lanjut, dikarenakan definisinya yang masih belum memiliki konsep pasti maka hingga saat ini belum terdapat klasifikasi atas cukai secara resmi. Salah satu jenis klasifikasi yang terdapat dalam literatur ialah berdasarkan kriteria perpajakan menjadi tiga cakupan, yakni barang kebutuhan pokok (*necessities*), barang mewah (*luxuries*), and barang non-kebutuhan pokok (*unnecessary items*) yang dikonsumsi secara berlebihan.<sup>68</sup>

Pengelompokkan cukai lainnya didasarkan pada objek kena cukai atas produk yang berbentuk barang atau jasa.<sup>69</sup> Objek cukai berupa barang lebih lanjut dapat diklasifikasikan menjadi cukai tradisional, makanan dan minuman, serta cukai nontradisional. Cukai tradisional merupakan jenis pungutan yang paling produktif untuk menghasilkan penerimaan negara.<sup>70</sup> Objek cukai ini termasuk yang paling dominan diterapkan di berbagai negara dengan melakukan diskriminasi yang sangat jelas terhadap konsumen dari produk tersebut.

---

<sup>64</sup> Sijbren Cnossen, "Excise Systems: A Global Study of Selective Taxation of Goods and Services" dalam *Theory and Practice of Excise Taxation: Smoking, Drinking, Gambling, Polluting, and Driving*, ed. Sijbren Cnossen, (New York: Oxford University Press, 2005), 1.

<sup>65</sup> Sijbren Cnossen, *Theory and Practice of Excise Taxation: Smoking, Drinking, Gambling, Polluting, and Driving*, (New York: Oxford University Press, 2005), 17.

<sup>66</sup> P. Bannarjea, "History of Taxation," dalam P.V Jois, *Customs and Excise Laws and Administrative Justice: The Dynamics of Indirect Taxation and State Power of India*. (New Delhi: Oxford University Press, 2009), 6-7.

<sup>67</sup> Ben J.M. Terra, "Excises," dalam Victor Thuronyi, *Tax Law Design and Drafting: Volume 1* (Washington DC: IMF, 1996).

<sup>68</sup> Rybarski R., *Nauka skarbowości*, (Warsawa: 1935) dalam Joanna Pomaskow, "Excise Tax and the Activity of Companies in the Sector of Alcoholic Spirits in Poland: the Case Study of Fabryka Copernicus sp. z o.o. in Nieszawa," *Ekonomia* 6, No. 286 (Warsawa, 2016), 137.

<sup>69</sup> Sijbren Cnossen, "Sales Tax and Excise Systems of the World," *Public Finance Analysis, New Series, Bd. 33*, H. 2 (1975): 189.

<sup>70</sup> John Due, *Op. Cit*, 3

Jenis cukai tradisional ialah produk tembakau, alkohol, bahan bakar hidrokarbon serta turunannya. Cukai nontradisional mencakup tekstil dan produk yang bukan termasuk pangan, barang mewah, dan produk industri. Lebih lanjut, objek kena cukai berupa jasa dapat diklasifikasikan menjadi jasa transportasi, perbankan, jasa hiburan, dan jasa lainnya.

Variasi atas cukai lebih luas dibandingkan jenis pajak tidak langsung lain yang diterapkan di seluruh dunia. Terlebih, klasifikasi atas objek cukai menjadi sangat penting untuk menjadi landasan dalam jenis pemungutan yang akan dikenakan pada jenis objek tertentu dan pengawasan yang akan dilakukan.<sup>71</sup>

Menangkap karakteristik yang telah disebutkan sebagaimana di atas dan juga definisi yang telah dijabarkan maka tiap negara pun menargetkan objek kena cukai secara spesifik berdasarkan tujuannya masing-masing. Berdasarkan tren di berbagai negara, kategori objek kena cukai dalam *Working Paper* ini kemudian secara garis besar dapat diklasifikasikan menjadi sebagai berikut:

1. cukai terkait kesehatan;
2. cukai terkait lingkungan;
3. cukai terkait barang mewah;
4. cukai terkait barang berbahaya;
5. cukai terkait hiburan;
6. cukai terkait produk barang dan jasa spesifik.

#### 3.2.2.1.1 Cukai terkait Kesehatan

Harga merupakan faktor penentu yang penting dari pemilihan produk yang akan dikonsumsi, terutama makanan dan minuman sehingga dapat berdampak pada pertimbangan kualitas gizi komoditas. Intervensi ekonomi seperti subsidi atas makanan dan minuman yang lebih sehat dan pembebanan pajak atas makanan dan minuman yang tidak sehat telah menjadi salah satu strategi untuk mengubah perilaku pola makan penduduk menjadi yang lebih sehat. Beberapa studi empiris menunjukkan bahwa perpajakan dapat mengurangi konsumsi makanan yang tidak sehat sehingga berdampak luas pada kesehatan masyarakat.<sup>72</sup>

Pungutan cukai untuk kesehatan pada umumnya ditujukan untuk meningkatkan kesehatan masyarakat. Pola cukai atas objek yang berkaitan dengan kesehatan pada umumnya ialah berupa objek yang dapat membahayakan kesehatan apabila dikonsumsi, seperti misalnya produk minuman keras dan tembakau.

Pungutan cukai atas tujuan kesehatan ini pada beberapa negara ditujukan untuk menutupi biaya sosial yang timbul akibat konsumsinya yakni berupa dana peruntukkan atau yang dikenal sebagai *earmarking tax*. Praktik *earmarking* atas kesehatan merupakan praktik yang umum. Hingga tahun 2017 terdapat lebih dari 30 negara yang mengalokasikan penerimaan pajak dari objek cukai, terutama produk tembakau, untuk pembiayaan kesehatan.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> John Due, *Op. Cit.*, 3 – 4.

<sup>72</sup> Sharna Si Ying Seah, Salome A. Rebello, Bee Choo Tai, Zoey Tay, Eric Andrew Finkelstein, dan Rob M. van Dam, "Impact of Tax and Subsidy Framed Messages on High- and Lower-Sugar Beverages Sold in Vending Machines: A Randomized Crossover Trial," *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity* 15, No. 76 (2018), 2.

<sup>73</sup> Cheryl Cashin, Susan Sparkes, dan Danielle Bloom, "Earmarking for Health: From Theory to Practice," *Health Financing Working Paper No. 5* (Jenewa: 2017), 20.

Tren cukai atas masalah kesehatan yang sedang berkembang saat ini ialah pengenaan cukai atas gula, baik dalam bentuk gula murni seperti misalnya negara Brazil dan Ethiopia.<sup>74</sup> Jenis pungutan cukai atas gula semakin berkembang setelah prevalensi global yang menunjukkan keterkaitan antara obesitas dan risiko kesehatan. Gula disinyalir memiliki dampak buruk terhadap asupan energi, berat badan, dan risiko penyakit kardiovaskular.<sup>75</sup>

Saat ini, jenis pungutan cukai yang sedang berkembang ialah pengenaan cukai untuk minuman berpemanis atau yang dikenal sebagai *Sugar Sweetened Beverage* (SSB). Hongaria, Finlandia, Prancis, Belgia, Portugal, Meksiko, Chili, Thailand, Arab Saudi dan Uni Emirat Arab adalah di antara negara-negara yang baru-baru ini menerapkan cukai pada SSB setidaknya sebagian karena masalah kesehatan penduduk.<sup>76</sup>

Lebih lanjut, jenis produk turunan lain yang menggunakan gula dan dikenakan cukai di antaranya adalah cokelat dan permen. Selain, itu beberapa negara juga mengenakan cukai atas kopi dan produk yang mengandung kafein. Negara yang telah menerapkannya di antaranya ialah Bangladesh, Denmark, dan Uni Emirat Arab.

Barang konsumsi terkait dengan kesehatan yang juga dikenakan cukai merupakan jenis produk yang tergolong berbahaya namun dilegalkan untuk kepentingan kesehatan seperti misalnya opium dan ganja. Opium untuk keperluan medis dikenakan cukai di negara Pakistan, khusus untuk Provinsi Punjab<sup>77</sup> sedangkan produk ganja dikenakan di negara Kanada.<sup>78</sup> Lebih lanjut, Brunei Darussalam juga telah mengenakan cukai untuk penyedap makanan (MSG).<sup>79</sup>

Pungutan ini juga menasar jenis produk yang digunakan untuk kepentingan kesehatan walau bukan merupakan produk makanan maupun minuman. Beberapa jenis produk tersebut mencakup peralatan medis yang diperlukan untuk kesehatan seperti misalnya alat optik, alat ukur, dan alat bedah. Negara yang telah mengenakan cukai atas produk tersebut ialah India.<sup>80</sup>

Tidak hanya produk, jasa yang berkaitan dengan kesehatan juga dikenakan cukai seperti misalnya di Amerika Serikat. Cukai yang dikenakan ialah atas biaya atas penelitian pasien yang dibebankan pada emiten kebijakan asuransi kesehatan tertentu serta rencana sponsor dari asuransi kesehatan yang diasuransikan sendiri atau yang dikenal sebagai *Patient-Centered Outcomes Research Fee*.<sup>81</sup> Selain itu, negara ini juga mengenakan cukai atas vaksin yang

<sup>74</sup> Federal Democratic Republic of Ethiopia. Excise Tax Proclamation No. 307/2002.

<sup>75</sup> The Scientific Advisory Committee on Nutrition, *Carbohydrates and Health Report* dalam Diana Quirmbach, Laura Cornelsen, Susan A Jebb, Theresa Marteau, dan Richard Smith, "Effect of Increasing the Price of Sugar-Sweetened Beverages on Alcoholic Beverage Purchases: An Economic Analysis of Sales Data," *Epidemiol Community Health Research Report 2018*, 1.

<sup>76</sup> Laura Cornelsen dan Richard D. Smith, "Viewpoint: Soda Taxes – Four Questions Economists Need to Address" dalam Diana Quirmbach, Laura Cornelsen, Susan A Jebb, Theresa Marteau, dan Richard Smith, "Effect of Increasing the Price of Sugar-Sweetened Beverages on Alcoholic Beverage Purchases: An Economic Analysis of Sales Data," *Epidemiol Community Health Research Report 2018*, 1.

<sup>77</sup> Excise, Taxation & Narcotics Control Department Government of the Punjab, "Excise Duty," Internet, dapat diakses melalui [http://excise.punjab.gov.pk/excise\\_duty](http://excise.punjab.gov.pk/excise_duty).

<sup>78</sup> Canada Revenue Agency, "Excise Duty Framework for Cannabis," Internet, dapat diakses melalui <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/campaigns/cannabis-taxation.html>

<sup>79</sup> Tarif cukai atas MSG di Brunei Darussalam ialah sebesar 30% pada Chapter 26 Tariff and Trade Classification 2017 yang disusun oleh Royal Customs and Excise Department, Ministry of Finance, Brunei Darussalam.

<sup>80</sup> Objek cukai ini diatur dalam Section-XVIII dalam *Central Excise Tariff Act 1985*.

<sup>81</sup> Department of the Treasury Internal Revenue Service, "Excise Taxes (Including Fuel Tax Credits and Refunds)," Publication 510 (Rev. March 2018) Cat. No. 15014I (2018), 37.



termasuk dalam kategori pajak atas manufaktur. Penerimaan dari cukai atas vaksin ini kemudian dialokasikan untuk membiayai kompensasi kerugian atas kesalahan vaksinasi.<sup>82</sup>

### 3.2.2.1.2 Cukai terkait Lingkungan

Banyak negara yang mengenakan pajak sebagai instrumen ekonomi untuk mengendalikan dampak negatif terhadap lingkungan karena tidak memerlukan adanya kontak langsung antara pemerintah dengan pihak yang melakukan pencemaran lingkungan. Hal ini kemudian berdampak pada rendahnya biaya yang perlu dikeluarkan baik oleh wajib pajak maupun pemerintah.<sup>83</sup> Cukai atas lingkungan lingkungan disebut juga sebagai *environmental taxes*. Secara garis besar, cukai ini dapat diklasifikasikan menjadi empat jenis, yakni atas energi, transportasi, polusi, dan sumberdaya.<sup>84</sup> Tabel 4 berikut memuat jenis cukai lingkungan dan basis pajaknya.

**Tabel 4 Klasifikasi Cukai Lingkungan**

No	Kategori Cukai Lingkungan	Basis Pajak	
1.	Energi	Produk energi untuk keperluan transportasi	Jenis bahan bakar: bensin, solar, gas alam, minyak tanah, dll
		Produk energi untuk keperluan sehari-hari	Minyak bumi, gas alam, batu bara, <i>biofuel</i> , listrik, pemanas, sumber energi lainnya
		Gas rumah kaca	Karbon, emisi
2.	Transportasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. penjualan atau impor kendaraan,</li> <li>2. registrasi kendaraan bermotor,</li> <li>3. penggunaan jalan,</li> <li>4. pajak atas kemacetan,</li> <li>5. transportasi darat, laut, dan udara,</li> <li>6. tiket penerbangan,</li> <li>7. asuransi kendaraan yang berada di luar cakupan asuransi umum</li> </ol>	
3.	Polusi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Emisi udara yang tidak termasuk emisi karbondioksida</li> <li>2. Komponen perusak ozon (misal: CFC)</li> <li>3. Nilai estimasi daya tembus dinar matahari ke perairan (misal: <i>Biochemical Oxygen Demand</i> (BOD) dan <i>Chemical Oxygen Demand</i> (COD))</li> <li>4. Sumber pencemaran (misal: pestisida, pupuk buatan)</li> <li>5. Pengelolaan sampah (misal: pengumpulan, perlakuan, dan pembuangan)</li> <li>6. Sumber polusi udara (misal: <i>take-off</i> dan pendaratan pesawat terbang)</li> </ol>	
4.	Sumber Daya	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemindahan komponen air,</li> <li>2. Panen sumber daya alam (misal: hasil buruan, perikanan, dll.)</li> <li>3. Ekstraksi material mentah (misal: mineral, minyak, dan gas)</li> <li>4. Perubahan lanskap dan pemotongan pohon</li> </ol>	

Sumber: diolah dari Eurostat – European Commission (2013) dan Gazley (2006)

<sup>82</sup> *Ibid.*, 33

<sup>83</sup> Don Fullerton, Andrew Leicester, dan Stephen Smith, dalam *Dimensions of Tax Design*, ed. Sir James Mirrlees, (New York: Oxford University Press, 2010), 435

<sup>84</sup> Ian Gazley, "UK Environmental Taxes: Classification and Recent Trends," *Economic Trends* 635 (Office for National Statistics:2006): 16-17.

Kategori cukai atas energi mencakup pajak atas produksi energi dan produk-produk energi yang digunakan untuk tujuan transportasi dan keperluan sehari-hari. Pada umumnya, objek kena cukai yang termasuk kategori ini ialah bahan bakar untuk tujuan transportasi dan keperluan sehari-hari, seperti bensin, solar, gas alam, batu bara dan listrik.<sup>85</sup>

Cukai atas energi yang sedang berkembang saat ini ialah *carbon tax*. Pajak atas karbon ini didefinisikan sebagai biaya yang secara langsung ditetapkan atas emisi gas rumah kaca ataupun pada kandungan karbon bahan bakar fosil.<sup>86</sup> *Carbon tax* bukan merupakan jenis cukai lingkungan yang tergolong baru. Beberapa negara telah mengenakan pajak atas karbon sejak tahun 1990 seperti halnya Finlandia dan Polandia.<sup>87</sup>

Penerapan *carbon tax* tidak hanya berkisar pada tingkat nasional, namun juga tingkat subnasional seperti misalnya negara bagian Alberta di Kanada yang telah menerapkan kebijakan ini pada tahun 2017. Lebih lanjut, beberapa negara juga tengah merencanakan penerapan *carbon tax* pada tahun 2019, di antaranya ialah Argentina, Afrika Selatan, dan Singapura.<sup>88</sup>

Kategori kedua ialah cukai lingkungan yang berkaitan dengan transportasi. Kategori ini terutama mencakup pajak yang terkait dengan kepemilikan dan penggunaan kendaraan bermotor. Kategori ini juga termasuk pajak atas jenis transportasi lainnya seperti pesawat, kapal atau kereta api. Kategori ini juga termasuk pungutan atas penyediaan jasa, seperti misalnya jasa penerbangan sewaan. Kategori ini juga mencakup pajak khusus pada asuransi kendaraan yang bukan merupakan pajak asuransi umum. Selain itu, kategori ini juga memuat biaya yang dibebankan kepada pengguna jalan atas kemacetan (*congestion fee*).<sup>89</sup>

Kategori ketiga ialah cukai atas polusi. Kategori ini termasuk pajak atas emisi untuk udara dan air, pengelolaan limbah padat, dan kebisingan. Namun demikian, pajak atas karbondioksida tidak termasuk dalam kategori ini melainkan dalam kategori energi.<sup>90</sup> Beberapa negara yang telah menerapkan pajak jenis ini ialah Amerika Serikat dan Finlandia. Amerika Serikat mengenakan pajak atas bahan kimia yang merusak ozon atau yang dikenal sebagai pajak atas *Ozone-Depleting Chemicals*.<sup>91</sup> Pajak dikenakan ketika pertama kali digunakan atau dijual oleh pihak produsen atau importir.

Berkaitan dengan sumber daya, banyak negara yang telah menerapkan cukai atas ekstraksi minyak mineral. Selain itu, cukai juga dapat dikenakan atas sumber daya lain di negaranya, seperti misalnya objek cukai Myanmar yang berupa produk kayu, seperti jati, kayu gelondong<sup>92</sup> serta Ethiopia yang mengenakan cukai atas asbes.<sup>93</sup>

Lebih lanjut, walaupun negara maju seperti yang berada di wilayah Eropa telah banyak mengenakan pajak untuk mengoreksi eksternalitas negatif atas lingkungan, cukai atas

---

<sup>85</sup> Eurostat – European Commission, *Environmental Taxes: A Statistical Guide* (2013), 13.

<sup>86</sup> World Bank, "Pricing Carbon," (19 April 2018), Internet, dapat diakses melalui: <http://www.worldbank.org/en/programs/pricing-carbon>.

<sup>87</sup> World Bank Group, *State and Trends of Carbon Pricing 2018* (Washington D.C.: Mei, 2018), 10.

<sup>88</sup> *Ibid.*, 10

<sup>89</sup> Eurostat – European Commission, *Op.Cit.*, 14

<sup>90</sup> *Ibid.*, 14.

<sup>91</sup> Department of the Treasury Internal Revenue Service, *Op.Cit.*, 23.

<sup>92</sup> Government of Myanmar. The Specific Goods Tax Law (The Pyidaungsu Hluttaw Law No. 11, 2016) The 9th Waxing of Pyatho, 1377 M.E. (18th January, 2016).

<sup>93</sup> Federal Democratic Republic of Ethiopia. Excise Tax Proclamation No. 307/2002.



lingkungan juga mulai berkembang di negara sedang berkembang. Untuk wilayah Benua Afrika misalnya, negara Kenya,<sup>94</sup> Afrika Selatan,<sup>95</sup> dan Tanzania<sup>96</sup> telah mengenakan cukai atas plastik.

### 3.2.2.1.3 Cukai terkait Barang Mewah

Apabila cukai secara konsep digunakan untuk menutup biaya sosial yang ditimbulkan, tujuan pengenaan cukai atas barang-barang mewah bukan menyasar untuk hal tersebut. Pada umumnya, cukai untuk produk mewah dikenakan untuk mempercepat progresivitas dari sistem pajak. Hal ini disebabkan oleh permintaan untuk barang mewah naik lebih cepat dibandingkan kenaikan pendapatan.<sup>97</sup>

Berbeda dengan cukai tradisional yang biasanya dikenakan tarif yang spesifik, cukai pada produk mewah dikenakan pada tingkat *ad valorem*. Pengimplementasian tarif tersebut dilakukan untuk menangkap nilai tambah secara keseluruhan mulai pada tahapan produksi hingga distribusi.<sup>98</sup> Dengan demikian, jenis pajak ini akan lebih efisien apabila ditujukan untuk meningkatkan penerimaan negara selain untuk mengatasi ketimpangan di masyarakat.

Pungutan cukai atas barang mewah dapat dikenakan atas beberapa kategori. Kategori pertama ialah transportasi. Berkaitan dengan transportasi, cukai dikenakan atas kendaraan yang dianggap mewah sehingga menjadikannya berbeda dengan transportasi yang termasuk cukai lingkungan.

Pengenaan cukai lingkungan atas transportasi menyasar kendaraan yang tidak ramah lingkungan seperti misalnya tidak efisien dalam penggunaan bahan bakar dan menghasilkan banyak emisi karbondioksida.<sup>99</sup> Barang mewah kena cukai yang termasuk kategori transportasi di antaranya ialah untuk kepemilikan *yacht* untuk kepentingan olahraga dan hiburan seperti di Azerbaijan<sup>100</sup> dan Timor Leste.<sup>101</sup>

Kategori barang mewah kedua yang dikenakan cukai ialah perhiasan. Cukai perhiasan dikenakan atas emas dan perak, platinum, dan berlian. Beberapa negara yang telah mengenakan cukai atas perhiasan ialah Bangladesh,<sup>102</sup> Papua Nugini, dan Korea Selatan.<sup>103</sup> Lebih lanjut, cukai atas barang mewah juga dikenakan atas aksesoris. Contoh aksesoris mewah yang dikenakan cukai ialah produk jam tangan dan tas mewah. Beberapa negara yang mengenakan cukai atas

<sup>94</sup> The Republic of Kenya. Excise Duty Act No. 23 of 2015.

<sup>95</sup> South Africa Revenue Services. Environmental Levy on Plastic Bags Manufactured in South Africa 2014.

<sup>96</sup> Tanzania Revenue Authority, "Excise Duties," Internet, dapat diakses melalui: <http://www.tra.go.tz/index.php/excise-duty>.

<sup>97</sup> IMF, "The Bahamas: Tax Reform for Increased Buoyancy," *IMF Country Report No. 14/17* (Washington DC: 2014), 61.

<sup>98</sup> The Taxation Review Committee, "Papua New Guinea Taxation Review," *Issues Paper No.6: Excise Taxation* (Papua New Guinea: 2015), 8.

<sup>99</sup> International Tax and Investment Center, *ASEAN Excise Tax Reform: A Resource Manual*, (Asia Pacific Tax Forum: 2014), 35.

<sup>100</sup> Ministry of Taxes of the Republic of Azerbaijan, "Excise Taxes," (2015), Internet, dapat diakses melalui: <http://vn.taxes.gov.az/info/verginovleri/eng/aksiz.pdf>.

<sup>101</sup> Republik Demokrasi Timor-Leste. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pajak dan Pabean.

<sup>102</sup> National Board of Revenue Bangladesh. The Excise and Salt Act 1944. Act No. 1 of 1944.

<sup>103</sup> Ministry of Strategy and Finance Republic of Korea. Article 1 (Taxable Objects and Tax Rates) Act No. 9909, Jan. 1, 2010 regarding Individual Consumption Tax.

produk tersebut ialah Brunei Darussalam,<sup>104</sup> Korea Selatan, dan Ethiopia.<sup>105</sup> Pada umumnya, cukai kepada pihak produsen maupun importir dari produk tersebut.

Kategori barang mewah keempat yang dikenakan cukai ialah perabotan. Perabotan yang dikenakan cukai pada umumnya memiliki batasan harga minimal tertentu sehingga menjadi objek kena cukai. Beberapa negara yang telah menerapkannya ialah Laos<sup>106</sup> untuk sofa dan perabotan kulit serta Korea Selatan<sup>107</sup> untuk karpet.

Kategori barang mewah kena cukai yang kelima ialah alat elektronik. Jenis barang elektronik yang dikenakan cukai barang mewah di antaranya ialah mesin cuci, pendingin ruangan, lemari pendingin, kamera, dan telepon genggam. Beberapa negara yang mengenakan cukai atas elektronik di antaranya ialah Afrika Selatan<sup>108</sup> dan Argentina.<sup>109</sup>

Papua Nugini merupakan negara yang tergolong ekspansif dalam mengenakan cukai pada peralatan elektronik. Negara ini mengenakan cukai untuk alat elektronik meliputi *oven microwave*, perekam video atau alat reproduksi, kamera video, pengering pakaian, pengering rambut, televisi, peralatan video, dan lain-lain.<sup>110</sup> Namun demikian, negara ini sedang mempertimbangkan untuk menyederhanakan rezim cukai karena regulasi yang sedang berlaku menimbulkan kebingungan atas aturan objek kena cukainya.<sup>111</sup>

Kategori barang mewah kena cukai selanjutnya ialah pewangi dan kosmetik. Bentuk pewangi yang umum dikenakan cukai adalah parfum dan penyegar badan (*eau de toilette*). Negara yang telah mengenakan cukai atas produk wewangian di antaranya ialah Ethiopia dan Belanda. Produk kosmetik juga dikenakan cukai di beberapa negara seperti misalnya Bolivia, Laos, dan Kamboja. Berkaitan dengan barang konsumsi, salah satu yang menerapkan cukai atasnya ialah Turki untuk produk kaviar.<sup>112</sup>

#### 3.2.2.1.4 Cukai terkait Barang Berbahaya

Barang berbahaya juga merupakan salah satu objek yang dikenakan cukai. Beberapa negara mengenakan cukai mengenakan cukai atas kepemilikan senjata. Di Amerika Serikat, salah satu objek cukai adalah senjata laras panjang dan amunisi yang merupakan jenis jenis kebijakan cukai pusat (*federal excise tax*).<sup>113</sup>

---

<sup>104</sup> Secara lengkap, kategori objek cukai beserta jenis produk yang dikenakan cukai di Brunei dapat dilihat di Royal Customs and Excise Department, Ministry of Finance, Brunei Darussalam, *Tariff and Trade Classification 2017*. Internet, dapat diakses melalui:

<http://www.tradingcrossborders.gov.bn/Downloadable/BDTTC%202017.pdf>

<sup>105</sup> Federal Democratic Republic of Ethiopia. Excise Tax Proclamation No. 307/2002.

<sup>106</sup> Regents of the Tax Department Lao PDR, "Excise Tax, Article 16 - Article 25, Tax Law 2012," Internet, dapat diakses melalui: [http://www.tax.gov.la/Eng\\_WebPages/ExciseTax.aspx](http://www.tax.gov.la/Eng_WebPages/ExciseTax.aspx).

<sup>107</sup> Ministry of Strategy and Finance Republic of Korea. Act No. 9909, Jan. 1, 2010 regarding Individual Consumption Tax.

<sup>108</sup> South Africa Revenue Service, "Excise Duties and Levies," Internet, dapat diakses melalui: <http://www.sars.gov.za/ClientSegments/Customs-Excise/Excise/Pages/default.aspx>.

<sup>109</sup> Argentina Investment and Trade Promotion Agency, *Doing Business in Argentina: An Investor's Guide* (2018), 35.

<sup>110</sup> The Taxation Review Committee, "Papua New Guinea Taxation Review," *Issues Paper No.6: Excise Taxation* (Papua New Guinea: 2015).

<sup>111</sup> Tax Review Committee. *Report to the Treasurer Part 2 of 2: Detailed Analysis* (2015), 160.

<sup>112</sup> Kaviar termasuk dalam *List IV Special Consumption Tax Law No. 4760* di Turki.

<sup>113</sup> Pungutan ini pertaa kali dikenakan pada 25 Februari 1919 sebagaimana tertera pada *Section 4181* dari Internal Revenue Code. Cukai dibebankan pada senjata api impor dan amunisi ketika importir menjual atau menggunakan senjata api atau amunisi. Besarannya ialah 10 persen dari harga penjualan pistol dan *revolver*,

Selanjutnya, pungutan atas cukai ini dialokasikan untuk program restorasi sumber daya alam atau yang dikenal sebagai *Wildlife Restoration Trust Fund*. Alokasi dana ini kemudian digunakan untuk pendanaan kawasan restorasi dan mendukung pendidikan pengelolaan lingkungan misalnya untuk pendidikan perburuan.<sup>114</sup> Selain Amerika Serikat, negara lain yang mengenakan cukai atas senjata ialah Timor Leste dan Papua Nugini. Produk tergolong berbahaya lain yang dikenakan cukai ialah reaktor nuklir sebagaimana dikenakan di negara India.<sup>115</sup>

#### 3.2.2.1.5 Cukai terkait Hiburan

Hiburan merupakan salah satu jenis objek yang dikenakan cukai. Produk yang umum dikenakan cukai terkait dengan hiburan adalah *video game*. Beberapa negara yang mengenakan cukai atas video game di antaranya ialah Brunei Darussalam,<sup>116</sup> Malaysia, dan Vietnam.<sup>117</sup> Permainan yang juga dikenakan cukai lainnya di antaranya ialah boneka di Ethiopia,<sup>118</sup> serta kembang api dan mercon di Laos.

Pada umumnya, hiburan yang dikenakan cukai adalah jenis hiburan yang memiliki dampak perilaku negatif terutama bagi masyarakat, seperti misalnya arena perjudian. Beberapa jasa hiburan seperti arena taruhan, undian, dan kasino telah dikenakan cukai. Negara yang telah menerapkan cukai untuk kategori jasa perjudian misalnya adalah Korea Selatan yang mengenkannya atas jasa taruhan pacuan kuda, Thailand dan Inggris untuk bisnis perjudian, Malaysia untuk kartu permainan dan *mahjong*,<sup>119</sup> serta Vietnam untuk kasino.

Selain jasa perjudian, jenis jasa lainnya yang dikenakan cukai adalah arena dansa, tempat pijat, dan karaoke seperti misalnya Vietnam. Beberapa hiburan yang dikenakan cukai pada umumnya memang dinilai merupakan tempat yang 'negatif.' Namun demikian, terdapat pula jenis hiburan olahraga yang dikenakan cukai. Di Thailand dan Korea Selatan yang mengenakan cukai untuk kursus golf dan Laos yang mengenakan cukai untuk peralatan bermain bowling.

#### 3.2.2.1.6 Cukai terkait Produk dan Jasa Spesifik

Beberapa negara menetapkan cukai untuk produk-produk spesifik yang tidak dapat terklasifikasi. Secara tidak langsung, pemilihan jenis objek yang beragam menunjukkan kapasitas dan motif yang melatarbelakangi pemberlakuan kebijakan ini sebagai sumber penerimaan. Beberapa jenis produk yang dikenakan secara spesifik tersebut dirangkum pada Tabel 5 berikut.

---

dan 11 persen dari harga penjualan dikenakan pada senjata portabel lainnya dan amunisi. Cukai tidak dikenakan lagi apabila senjata api dan amunisi tersebut digunakan pada proses produksi kembali..

<sup>114</sup> R. Eliot Crafton, Jane G. Gravelle, dan William J. Krouse, "Guns, Excise Taxes, Wildlife Restoration, and the National Firearms Act," *Congressional Research Service Report* (2018), 1-5.

<sup>115</sup> Central Board of Indirect Taxes and Customs India. Central Excise Duty Chapter 84: Nuclear reactors, boilers, machinery and mechanical appliance; parts thereof.

<sup>116</sup> Royal Customs and Excise Department Ministry of Finance Brunei Darussalam. Tariff and Trade Classification 2017 Chapter 95 Toys, Games and Sports Requisites; Parts and Accessories thereof

<sup>117</sup> National Assembly of Socialist Republic of Vietnam. Excise Tax Law No. 05/1998/QH10; Law No.08/2003/QH11 Amending and Supplementing a Number of Articles of the Excise Tax Law.

<sup>118</sup> Federal Democratic Republic of Ethiopia. Excise Tax Proclamation No. 307/2002.

<sup>119</sup> Attorney General Chamber of Malaysia. Excise Duties Order 2017. Internet, dapat diakses melalui <https://www.aseanlip.com/malaysia/tax/legislation/excise-duties-order-2017/AL14570>

**Tabel 5 Produk Spesifik yang Dikenakan Cukai**

Jenis Barang/Jasa Spesifik yang Menjadi Objek Kena Cukai	Negara yang Mengenakan Cukai
<b>Barang</b>	
Kertas bermotif	Vietnam
Objek ritual	Vietnam
Bahan baku kertas	India
Tekstil	India, Ethiopia
Alas kaki	India
Kosmetik	Laos, Thailand, Brunei Darussalam, Kamboja, Zambia, Tanzania
Produk baterai	Thailand
Gelas, optik, dan barang pecah belah	Thailand, Brunei Darussalam, India
Aksesoris rambut, termasuk sisir	Brunei Darussalam, India
Alat bantu isyarat untuk kendaraan dan jalan raya	Brunei Darussalam
Korek api	Brunei Darussalam dan Timor Leste
Pipa cerutu	Brunei Darussalam dan Timor Leste
Produk hewani berupa daging, ikan, dan konsumsi lainnya	Brazil
Produk sayuran dan kacang-kacangan	Brazil, Bangladesh
Lemak hewani dan nabati	Brazil, India
Minyak Makan	Pakistan
Susu	Rwanda dan Brazil
Jus buah	Laos, Tanzania, Rwanda, Sudan
Air mineral	Tanzania, Rwanda, Sudan, Ghana
<b>Jasa</b>	
Jasa telekomunikasi	Kamboja, Bangladesh, Tanzania, Amerika Serikat, Meksiko, Rwanda, Zambia
Iklan	Pakistan
Jasa keuangan	Bangladesh, Tanzania, Pakistan
Asuransi	Sudan, <sup>120</sup> Amerika Serikat, <sup>121</sup> Argentina <sup>122</sup>
Biaya untuk menonton siaran televisi	Tanzania

Jenis objek kena cukai yang belum dapat terklasifikasikan ini kemudian menunjukkan bahwa cukai bersifat sangat leluasa. Beberapa negara juga mengenakan cukai atas objek yang menjadi kearifan lokalnya. Pada kasus Vietnam misalnya, negara ini mengenakan cukai atas kertas bermotif untuk kebutuhan ritual serta objek untuk melakukan ritual.<sup>123</sup>

Negara-negara yang membutuhkan pendanaan juga menerapkan cukai atas objek-objek yang tidak umum dikenakan di negara lain. Zambia misalnya mengenakan cukai atas biaya untuk melakukan komunikasi baik melalui telpon seluler maupun jasa komunikasi lainnya atau yang

<sup>120</sup> Dikenakan atas perusahaan yang menjalankan jasa asuransi

<sup>121</sup> Dikenakan atas asuransi luar negeri

<sup>122</sup> Dikenakan atas premi asuransi

<sup>123</sup> The National Assembly No: 27/2008/QH12 Socialist Republic of Vietnam. Law on Excise Tax Chapter I Article 2.

dikenal sebagai *air time*.<sup>124</sup> Cukai juga dibebankan kepada penyedia jasa telekomunikasi di Kamboja, Bangladesh, Tanzania, dan Meksiko yang tergolong negara berpenghasilan sedang.

Tanzania sebagai salah satu negara dengan penghasilan kecil di Afrika menerapkan cukai atas konsumsi spesifik atas biaya menonton televisi dengan tarif *ad valorem*. Cukai dibebankan untuk setiap produk film maupun lagu yang sudah dicap dengan basis cukai atas setiap *tax stamp* yang digunakan.<sup>125</sup> Hal ini dikarenakan menonton televisi dapat dikategorikan sebagai suatu hal yang termasuk mewah di negara tersebut sehingga selain dapat menghasilkan penerimaan juga dapat mengurangi ketimpangan.

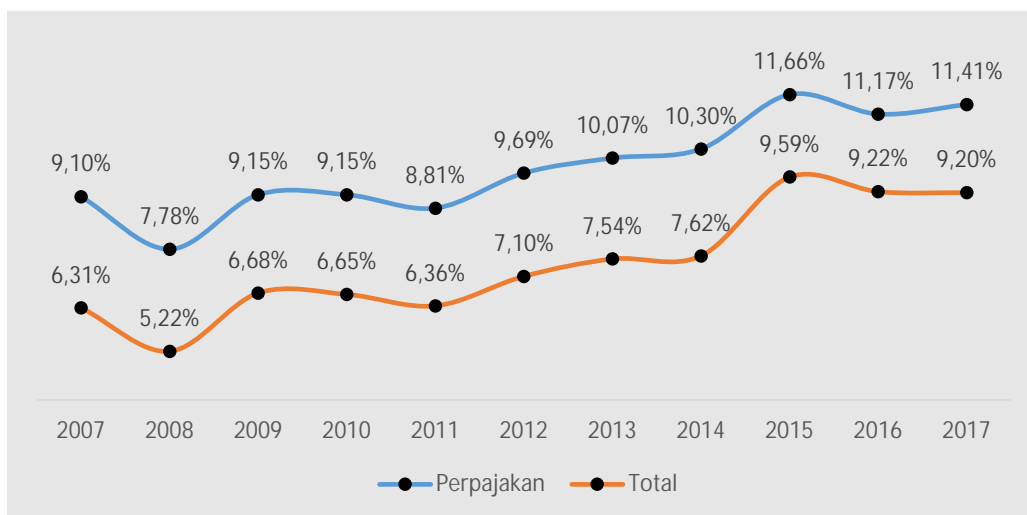
#### 4. Analisis Ekstensifikasi Cukai Bagi Indonesia

Bagian ini merupakan analisis terkait justifikasi untuk melakukan ekstensifikasi cukai di Indonesia berdasarkan lanskap cukai di Indonesia, baik dari sisi regulasi maupun kinerja institusi. Pada bagian selanjutnya akan dilakukan analisis objek yang dapat dikenakan untuk kasus ekstensifikasi di Indonesia berkaca dari berbagai komparasi objek kena cukai, terutama di kawasan ASEAN.

##### 4.1 Justifikasi Ekstensifikasi berdasarkan Lanskap Cukai di Indonesia

Penerimaan negara dari sektor cukai saat ini menjadi salah satu instrumen utama pendukung pendapatan negara Indonesia. Hal ini terlihat dari realisasi penerimaan cukai yang selalu meningkat dari tahun ke tahun. Pada tahun 2017, penerimaan cukai mencapai sebesar Rp153,3 Triliun atau 100,1% dari target APBNP 2017 yang sebesar Rp153,2 Triliun. Kontribusi cukai selama periode 2007 hingga 2017 sendiri secara rata-rata mencapai 9,84% apabila dibandingkan dengan proporsi penerimaan perpajakan. Apabila dibandingkan dengan proporsi penerimaan negara secara keseluruhan, cukai menyumbang secara rata-rata sebesar 7,41% pada kurun waktu 2007 hingga 2017.

**Gambar 1 Perkembangan Kontribusi Cukai**



Sumber: LKPP Audited (diolah)

<sup>124</sup> Zambia Revenue Authority. Customs and Excise Act Volume 18, Cap 322.

<sup>125</sup> Tanzania Revenue Authority. "Tax Stamps on Music and Film Products," *Excise Duties*, Internet, dapat diakses melalui: <http://www.tra.go.tz/index.php/excise-duty/243-tax-stamps-on-film-and-music-products>.

Selain itu, cukai juga memiliki peran kunci pada kinerja institusi, terutama DJBC (Direktorat Jenderal Bea Cukai). Selama lima tahun terakhir, rata-rata peningkatan realisasi penerimaan institusi ini mencapai 8,32% setiap tahun. Apabila dilihat berdasarkan struktur penerimaan institusi ini, ketergantungan pemerintah terhadap penerimaan cukai semakin meningkat, yakni dengan proporsi penerimaan cukai yang masih berkisar antara 70% sampai dengan 80% dari seluruh penerimaan institusi ini.

**Tabel 6 Data Realisasi DJBC (dalam Triliun)**

Jenis Penerimaan	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bea Masuk	28,2	31,5	32,9	31,48	32,22	35
Cukai	95,0	108,4	118,1	144,67	143,51	153,2
Bea Keluar	21,2	15,8	11,3	3,69	2,99	4
<b>Total</b>	<b>144,5</b>	<b>155,8</b>	<b>162,3</b>	<b>179,84</b>	<b>178,72</b>	<b>192,3</b>

Sumber: DJBC (2017)

Walaupun memiliki kontribusi yang signifikan terhadap penerimaan negara keseluruhan maupun penerimaan perpajakan di Indonesia, namun jika dibandingkan dengan beberapa negara lain, **kontribusi cukai apabila dibandingkan dengan pendapatan nasional hanya berkisar 1,1% dari PDB (Produk Domestik Bruto)**. Nilai ini masih jauh apabila dibandingkan dengan klasifikasi negara lain di mana Indonesia termasuk di dalam klasifikasinya.

Untuk kawasan Asia, rata-rata penerimaan cukai per PDB pada tahun 2015 mencapai 1,58% dan untuk klasifikasi *low-middle income country* kontribusi cukai mencapai 1,83% dari PDBnya. Selain itu, berdasarkan objek kena cukainya, cukai hasil tembakau (CHT) masih menjadi tulang punggung penerimaan negara dari sektor cukai dengan proporsinya mencapai lebih dari 90% penerimaan cukai keseluruhan.

Dalam aspek legal, konsep dan definisi cukai secara resmi diatur melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 (UU No. 39/2007) tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai (UU No. 11/1995). Pada regulasi hasil amandemen ini, pemerintah ingin meningkatkan peranan cukai sebagai alat pengawasan dan pengendalian yang pada akhirnya dapat meningkatkan penerimaan negara dari sektor cukai. Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah untuk mencapai tujuan tersebut adalah dengan mempertegas sifat dan karakteristik Barang Kena Cukai (BKC) yang tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) huruf a-d UU Cukai:

- a. barang-barang yang konsumsinya harus dibatasi;
- b. barang-barang yang distribusinya harus diawasi;
- c. barang-barang yang konsumsinya berdampak pada rusaknya lingkungan hidup;
- d. sebagai sarana untuk memenuhi rasa kebersamaan keadilan di masyarakat.

Regulasi yang berlaku saat ini untuk mengatur cukai tidak menyebutkan jenis barang dan jasa yang dapat diklasifikasikan sebagai cukai secara spesifik. Terlebih, pada Pasal 2 angka (2) UU No. 39/2007 dinyatakan bahwa barang-barang dengan karakteristik sebagaimana yang disebutkan sebelumnya dapat menjadi objek kena cukai. Dengan kata lain, hal ini dapat dijadikan landasan dan kepastian hukum untuk melakukan perluasan BKC atau yang disebut ekstensifikasi BKC.



Lebih lanjut, bagi pemerintah Indonesia terdapat keleluasaan untuk menambah jumlah objek cukai tanpa perlu untuk mengganti undang-undang. Hal ini sesuai dengan Pasal 4 ayat (2) UU No. 11/1995 sebagaimana tercantum sebagai berikut:

“(2) Penambahan atau pengurangan jenis Barang Kena Cukai diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.”

Kinerja institusi yang melakukan pengelolaan atas cukai telah menjalankan kapasitasnya dengan cukup baik berdasarkan kinerja penerimaan. Namun demikian, dengan target penerimaan institusi yang senantiasa meningkat dari tahun ke tahun dengan ketergantungan terhadap satu jenis objek menjadikan ekstensifikasi cukai semakin diperlukan. Terlebih, dalam aspek hukum, juga terdapat keleluasaan untuk mengatur penambahan objek kena cukai. Hal-hal tersebut kemudian dapat menjadi justifikasi ekstensifikasi berdasarkan lanskap di Indonesia.

#### 4.2 Justifikasi Objek Kena Cukai

Indonesia masih tergolong dalam negara yang *extremely narrow coverage* dalam pengenaan cukai. Saat ini, cukai hanya dikenakan pada tiga jenis komoditas, yakni etil alkohol, Minuman Mengandung Etil Alkohol (MMEA), dan hasil tembakau. Cnossen (1977) mengklasifikasikan sistem kebijakan cukai menjadi tiga.<sup>126</sup>

Pertama, sistem cukai terbatas (*limited excise system*) yang terdiri dari setidaknya komoditas cukai tradisional: produk tembakau, minuman beralkohol, dan produk minyak bumi serta kendaraan bermotor dan berbagai bentuk hiburan. Cakupan objek cukai pada sistem ini tidak akan melebihi 10 hingga 15 kelompok komoditas. Kedua ialah sistem cukai menengah (*intermediate excise system*) yang terdiri dari 15 sampai 30 kelompok komoditas. Ketiga ialah sistem cukai yang luas (*extended excise system*) dengan lebih lebih dari 30 kelompok komoditas yang mencakup hampir seluruh rangkaian kegiatan produksi di negara tertentu.

Beberapa negara yang menerapkan *extended excise system* saat ini ialah Brazil dan India. Brazil menerapkan cukai atas hampir seluruh industrinya, terutama yang berkaitan dengan pangan. Cukai di Brazil merupakan cukai terpusat yang dikenal dengan istilah *imposto sobre produtos industrializados* (pajak atas produk manufaktur) atau disebut IPI sedangkan daftar objek kena cukai terdapat pada tabel yang dikenal sebagai TIPI (*Tabela de Incidência do Imposto Sobre Produtos Industrializados*). Pada tahun 2017 kelompok komoditas yang dikenakan IPI mencapai hingga 50 kategori (daftar lengkap dapat dilihat pada lampiran).

Melakukan penghitungan atas jumlah komoditas yang dikenakan cukai bukan merupakan suatu hal yang mudah dikarenakan beberapa alasan. Hal ini dikarenakan objek yang dikenakan cukai pada masing-masing negara memiliki definisinya tersendiri. Sebagai contoh, Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPnBM) di Indonesia apabila mengacu pada definisi dari OECD, maka dapat langsung dikategorikan sebagai cukai walaupun tidak dikelola oleh DJBC sebagai institusi yang mengelola cukai.

Alasan kedua ialah penghitungan jumlah komoditas yang dikenakan cukai seringkali tidak diperbaharui informasinya. Sebagai contoh, cukai atas ganja yang baru-baru ini diterapkan di Kanada belum dicantumkan pada bagian *Excise* pada situs resmi lembaga pengelola cukai di

---

<sup>126</sup> Sjbren Cnossen, *Excise Systems: A Global Study of the Selective Taxation of Goods and Services* (The Johns Hopkins University Press: 1977), 13.



negara tersebut.<sup>127</sup> Lebih lanjut, terdapat pula perbedaan pada pengkategorian jumlah objek kena cukai. Sebagai contoh, pada beberapa negara *wine*, *spirits*, dan *beer* termasuk dalam komoditas yang berbeda. Namun, pada beberapa negara lain, produk tersebut digolongkan dalam satu kategori.

Pengkategorian pada regulasi utama juga tidak spesifik menyebutkan jenis produk. Papua Nugini misalnya, negara ini menerapkan cukai atas lebih dari 140 komoditas<sup>128</sup> namun pada undang-undang hanya tertera lima kategori objek, yakni tembakau, alkohol, minyak bumi, kendaraan, dan e) komoditas lainnya<sup>129</sup>

Beberapa negara telah melakukan harmonisasi peraturan cukai dengan klasifikasi perdagangan internasional sehingga dapat terlihat pasal mana saja dari komoditas yang telah dikenakan tarif atas cukai. Beberapa negara tersebut di antaranya ialah Brunei Darussalam, Thailand, Brazil, dan India. Oleh karena itu, dalam penentuan estimasi kategori objek kena cukai akan sangat diperlukan pendekatan yang teliti dengan melihat kode *Harmonized System* dan tarif perdagangan per negara pada tahun yang sama.<sup>130</sup> Namun demikian, dikarenakan belum semua negara menerapkan sistem ini maka estimasi jumlah objek dilakukan berdasarkan informasi yang tertera pada regulasi maupun situs resmi lembaga pengelola cukai di masing-masing negara.

Berdasarkan data yang dihimpun dari 53 negara, secara rata-rata terdapat 9 kategori objek kena cukai. Data per negara ini diolah dari sumber regulasi,<sup>131</sup> situs resmi lembaga pengelola,<sup>132</sup> klasifikasi perdagangan negara,<sup>133</sup> dan sumber lain (survei negara, panduan melakukan investasi, dan sumber lainnya).<sup>134</sup> Data kategori objek kena cukai yang berhasil dikumpulkan terdapat pada bagian lampiran.

Kawasan Asia, Amerika, dan Afrika secara rata-rata memiliki 10 kategori objek kena cukai dan kawasan Eropa serta Australia dan Oseania memiliki sekitar 4 kategori objek kena cukai. Lebih lanjut, komparasi kategori objek kena cukai juga dapat dicermati dari klasifikasi negaranya. Negara dengan kategori *upper-middle income* dan *low income* memiliki sekitar 12 kategori objek

---

<sup>127</sup> Per 20 Oktober 2018, komoditas ganja belum dicantumkan pada halaman situs: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/businesses/small-businesses-self-employed-income/excise-taxes-excise-duties-softwood-lumber-products-export-charge-air-travellers-security-charge.html>. Namun demikian, kebijakan cukai ganja dapat diakses pada <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/campaigns/cannabis-taxation.html>.

<sup>128</sup> The Taxation Review Committee, "Papua New Guinea Taxation Review," *Op.Cit.*, 8-10

<sup>129</sup> Independent State of Papua New Guinea. Excise Tarif Act 1956.

<sup>130</sup> Definisi dan estimasi kategori objek kena cukai sebaiknya mengacu pada tarif bea cukai (secara internasional dikenal sebagai *custom tariff*) berdasarkan pada sistem yang diharmonisasi (*Harmonized System/HS*) 21. Sistem ini merupakan metode tunggal yang seragam untuk mengklasifikasikan barang-barang bea cukai, statistik, dan tujuan perdagangan yang telah banyak diadopsi oleh berbagai negara, terutama negara besar, termasuk Amerika Serikat, Uni Eropa, dan Jepang. Keuntungan menggunakan pendekatan ini ialah untuk lebih mudah mengklasifikasikan perbandingan statistik perdagangan dan juga mempermudah klasifikasi sesistematis dikarenakan "bahasa" yang seragam yang dapat menghindari perbedaan linguistik. Selain itu, mengingat cukai pada umumnya dikenakan berdasarkan *destination principle* maka klasifikasi berdasarkan HS secara umum dapat mencegah adanya sengketa (*dispute*).

<sup>131</sup> Untuk negara berikut: 1) Indonesia, 2) Vietnam, 3) Laos, 4) Malaysia, 5) Thailand, 6) Bangladesh, 7) Korea Selatan, 8) India, 9) Uni Emirat Arab, 10) Papua Nugini, 11) Ethiopia, 11) Sudan, 12) Slovakia, 13) India.

<sup>132</sup> Untuk negara berikut: 1) Singapura, 2) Myanmar, 3) Kamboja, 4) Filipina, 5) Hong Kong, 6) Arab Saudi, 7) Pakistan, 8) Timor Leste, 9) Turki, 10) Zimbabwe, 11) Tanzania, 12) Rwanda, 13) Azerbaijan, 14) Ghana, 15) Zambia, 16) Afrika Selatan, 17) Belgia, 18) Siprus, 19) Hungaria, 20) Lithuania, 21) Luksemburg, 22) Belanda, 23) Polandia, 24) Irlandia, 25) Kanada, 26) Amerika Serikat, 27) Australia, 28) Selandia Baru

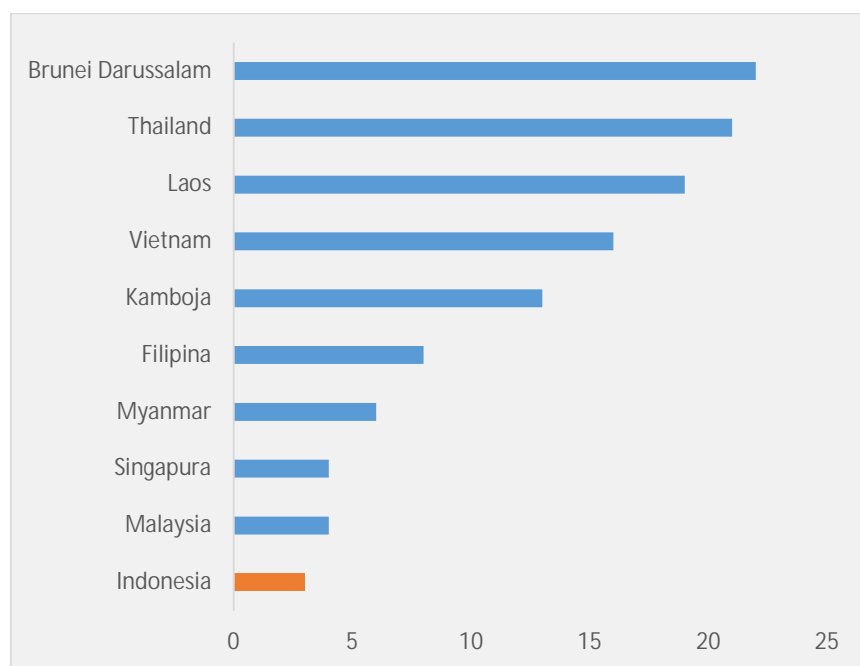
<sup>133</sup> Untuk negara berikut: 1) Brazil dan 2) Brunei Darussalam.

<sup>134</sup> Untuk negara berikut: 1) Panama, 2) Guatemala, 3) Kuba, 4) Puerto Riko, 5) El Salvador, 6) Meksiko, 7) Bolivia, 8) Peru, 9) Argentina, 10) Uruguay

kena cukai. Lebih lanjut, negara dengan kategori *lower-middle income* memiliki sekitar 8 kategori objek kena cukai dan *high income* memiliki sekitar 6 objek kena cukai.

Apabila dibandingkan dengan seluruh negara tersebut, jumlah komoditas kena cukai di Indonesia masih sangat sedikit. Pada kawasan ASEAN saja, secara rata-rata, terdapat 11 kategori objek kena cukai. Nilai ini belum termasuk jumlah komoditas kena cukai yang memiliki turunan seperti halnya negara Kamboja yang mencantumkan jasa hiburan dalam objek kena cukai tanpa merinci jenis hiburan apa saja yang dikenakan cukai. Gambar 2 berikut menunjukkan perbandingan objek kena cukai di wilayah ASEAN.

**Gambar 2 Perbandingan Kategori Objek Kena Cukai ASEAN**



Kebijakan cukai saat ini mewakili prioritas yang berbeda negara-negara ASEAN sebagaimana tercermin dalam berbagai jenis barang dan jasa yang dikenakan cukai dan pendekatan untuk menerapkan cukai. Selain itu, cukai dirancang dengan tujuan tertentu yang dapat bervariasi dari satu negara dengan negara lain di seluruh ASEAN. Selain meningkatkan pendapatan, pajak cukai dapat dirancang untuk memenuhi tujuan kesehatan, lingkungan, ekonomi, pekerjaan atau kebijakan sosial lainnya yang berbeda di semua negara anggota.<sup>135</sup>

Filipina telah memperluas objek cukai hingga mencapai delapan objek dengan menambah jenis cukai baru yakni untuk minuman manis (*Sugar Sweetened Beverage/SSB Excise Tax*) dalam Paket 1 program reformasi pajaknya, TRAIN (*Tax Reform for Acceleration and Inclusion*).<sup>136</sup> Sebelumnya, negara ini telah menerapkan cukai untuk produk alkohol, produk tembakau, perhiasan, parfum, *yacht* dan kapal lain yang digunakan untuk keperluan hiburan dan atau olahraga, kendaraan mobil, dan produk bahan bakar (*petroleum*).<sup>137</sup> Dengan demikian, selain

<sup>135</sup> International Tax and Investment Center, *ASEAN Excise Tax Reform: A Resource Manual*, (Asia Pacific Tax Forum: 2014), 7.

<sup>136</sup> Department of Finance Republic of Philipines. Republic Act No. 10963 for Tax Reform for Acceleration and Inclusion (TRAIN)

<sup>137</sup> National Act Research Center Republic of Philipines, "Excise Taxes," *Guide to Philippine Taxes 2016*. Internet, dapat diakses melalui <http://www.ntrc.gov.ph/images/Publications/guide-to-philippine-taxes-2016/excise-taxes.pdf>.

pertimbangan penerimaan negara, ekstensifikasi cukai juga berkenaan dengan upaya untuk 'menyandingkan' objek kena cukai di Indonesia dengan negara-negara lain terutama untuk kawasan ASEAN dan tujuan-tujuan lain yang berkenaan dengan motif penerapan cukai, seperti misalnya aspek lingkungan dan kesehatan.

### 4.3 Pemilihan Objek Ekstensifikasi Cukai

Pemilihan komparasi dengan kawasan ASEAN pun dilakukan dalam analisis pemilihan objek cukai dengan mencermati natur dari cukai sebagai jenis pajak tidak langsung atas produksi dan atau impor suatu barang atau jasa. Disebabkan oleh hal tersebut, terdapat kekhawatiran khusus untuk memastikan kepatuhan atas peredaran barang ilegal lintas negara atas cukai.<sup>138</sup> Oleh karena itu, ekstensifikasi cukai di Indonesia harus mencermati konteks ASEAN sebagai satu kesatuan wilayah peredaran barang, terlebih dengan adanya integrasi perdagangan di kawasan ini melalui AEC (*ASEAN Economic Community*).<sup>139</sup>

Apabila diamati lebih lanjut, terdapat objek kena cukai yang telah diterapkan di banyak negara kawasan ASEAN namun belum sama sekali dikenakan cukai di Indonesia. Tiga jenis kategori komoditas tersebut adalah kendaraan mobil dan motor, bahan bakar, minuman berpemanis, dan plastik. Tabel 7 berikut merangkum pengenaan empat jenis objek kena cukai tersebut di masing-masing negara ASEAN.

**Tabel 7 Pengenaan Cukai atas Kendaraan Bermotor, Bahan Bakar, Gula/Produk Turunannya, dan Plastik di ASEAN**

No	Negara	Kendaraan Mobil &/ Motor	Bahan Bakar	Gula/Produk Turunannya	Plastik
1	Indonesia	-	-	-	-
2	Filipina	Ya	Ya	Ya	-
3	Malaysia	Ya	-	-	-
4	Singapura	Ya	Ya	-	-
5	Vietnam	Ya	Ya	-	-
6	Laos	Ya	Ya	Ya	-
7	Thailand	Ya	Ya	Ya	-
8	Brunei Darussalam	Ya	-	Ya	Ya
9	Myanmar	Ya	Ya	-	-
10	Kamboja	Ya	Ya	Ya	-

Berdasarkan data di atas, dapat terlihat bahwa hanya Indonesia yang tidak menerapkan cukai untuk kendaraan bermotor di wilayah ASEAN. Komoditas selanjutnya, yakni bahan bakar juga sudah umum dikenakan cukai di wilayah ASEAN. Hanya tiga negara yang tidak mengenakan cukai atas produk bahan bakar di kawasan ini, yakni Indonesia, Malaysia, dan Brunei Darussalam. Namun demikian, komoditas bahan bakar yang dikenakan cukai juga sangat beragam.

<sup>138</sup> Sjibren Cnossen, "The Role and Rationale of Excise Duties in the ASEAN Countries," *Excise Taxation in Asia* (2007), 22.

<sup>139</sup> Rob Preece, "Excise Taxation of Key Commodities across South East Asia: A comparative Analysis ahead of the ASEAN Economic Community in 2015," *World Custom Journal Vol. 6, No.1* (2012), 3-5.

Thailand mengenakan cukai bahan bakar atas minyak bumi dan produk yang berasal dari minyak bumi.<sup>140</sup> Cukai juga dikenakan atas bahan bakar di Singapura, tidak hanya untuk produk minyak bumi, namun juga gas alam yang terkompresi dan campuran biodiesel.<sup>141</sup> Kebijakan cukai bahan kemudian dinilai rumit dikarenakan produk bahan bakar seringkali memiliki fungsi ganda, baik untuk bahan bakar pembangkit energi dan kendaraan dan juga sebagai bahan baku dalam industri. Oleh karena itu, diperlukan ketelitian dan tujuan yang signifikan dalam memilih jenis bahan bakar yang akan dikenakan cukai.<sup>142</sup>

Komoditas ketiga, yakni minuman berpemanis juga dapat menjadi salah satu jenis objek yang layak untuk dikenakan cukai. Hingga tahun 2018 telah terdapat empat negara di ASEAN yang mengenakan cukai atas minuman yang mengandung unsur gula tersebut, yakni Filipina, Laos, Thailand, dan Kamboja. Pengenaan cukai atas minuman berpemanis menasar tujuan utama terkait permasalahan kesehatan. Sebagai contoh, Filipina mencantumkan alasan bahwa pengenaan cukai atas minuman berpemanis karena produk ini sangat rawan diakses pada kalangan pemuda dan masyarakat miskin yang rentan permasalahan kesehatan namun belum menyadari konsekuensi akibat konsumsinya.<sup>143</sup> Terlebih, secara historis, Indonesia juga telah pernah mengenakan cukai atas produk gula.<sup>144</sup>

Komoditas keempat yakni plastik. Cukai plastik merupakan jenis cukai yang tergolong baru untuk dikenakan di ASEAN. Untuk saat ini hanya Brunei Darussalam yang menerapkan kebijakan cukai atas plastik pada kebijakan terbarunya tentang *Customs Import Tax and Excise Duties* di bulan April 2017 dengan mengedepankan tujuan lingkungan.<sup>145</sup> Sementara itu, beberapa negara lain seperti halnya Thailand<sup>146</sup> dan Filipina<sup>147</sup> juga sedang mempersiapkan kajian mendalam mengenai penerapan cukai atas produk plastik ini. Terlebih, Indonesia sudah memiliki modal awal dalam mengembangkan kebijakan cukai plastik yang sebelumnya pernah diinisiasi melalui program “kantong plastik berbayar” pada tahun 2016 dengan *pilot project* di 23 kabupaten kota.

Kebijakan tersebut dapat digolongkan efektif dengan rendahnya impor plastik setelah berlakunya kebijakan tersebut. Hal ini mengindikasikan adanya penurunan permintaan plastik setelah kebijakan tersebut dicanangkan.<sup>148</sup> Terdapat pula kajian juga menunjukkan bahwa kebijakan ini efektivitasnya mencapai 40% walau tergolong masih banyak aspek yang harus

---

<sup>140</sup> Government of Thailand. Excise Tax Act B.E. 2560 (2017)

<sup>141</sup> Singapore Customs, “Duties and Dutiable Goods,” Internet, dapat diakses melalui: <https://www.customs.gov.sg/businesses/valuation-duties-taxes-fees/duties-and-dutiable-goods>.

<sup>142</sup> International Trade and Investment Center, *ASEAN Excise Tax Reform: A Resource Manual* (2014), 72-73.

<sup>143</sup> Department of Finance Republic of the Philippines, *Op. Cit.*

<sup>144</sup> Cukai atas gula diregulai berdasarkan Ordonansi Cukai Gula atau yang dikenal sebagai *Suikeraccijns Ordonnantie* berdasarkan *Staatsblad* 1933 No.351 sebagaimana telah diubah dan ditambah, terakhir dengan Lembaran Negara tahun 1958 No. 135.

<sup>145</sup> Ministry of Finance Negara Brunei Darussalam, “Amendments to the Customs Import and Excise Duties Effective 1st April 2017,” *Press Release*, Internet, dapat diakses melalui: <http://www.bdnsw.gov.bn/Lists/Download/Attachments/2/pressreleaseenglishnewduty2017.pdf>.

<sup>146</sup> Wichit Chantanusornsiri, “Excise Department Mulls Environmental Tax Options,” (30 Juli 2018), Internet, dapat diakses melalui: <https://www.bangkokpost.com/business/finance/1512514/excise-department-mulls-environmental-tax-options>.

<sup>147</sup> Delon Porcalla, “House Panel OKs Ban on Microplastics,” (13 September 2018), Internet, dapat diakses melalui: <https://www.philstar.com/business/science-and-environment/2018/09/13/1850928/house-panel-oks-ban-microplastics>.

<sup>148</sup> Maikel Jefriando, “Dampak Kebijakan Plastik Berbayar, Impor Plastik Menurun di April 2016,” (16 Mei 2016), Internet, dapat diakses melalui: <https://finance.detik.com/energi/d-3211406/dampak-kebijakan-plastik-berbayar-impor-plastik-menurun-di-april-2016>.

dibenahi, terutama dari pengelolaan dana dan aspek legalnya.<sup>149</sup> Regulasi resmi untuk cukai atas plastik tersebut kemudian dapat menjadi salah satu bentuk pembenahan program berbasis lingkungan ini.

Berdasarkan komparasi di wilayah ASEAN, maka analisis selanjutnya akan berfokus pada justifikasi empat jenis komoditas tersebut.

#### 4.3.1 Menjustifikasi Ekstensifikasi Cukai atas Kendaraan Bermotor<sup>150</sup>

Industri otomotif di Indonesia menjadi salah satu sektor dengan penetapan pungutan perpajakan yang cukup beragam. Selain bea masuk, sektor ini juga dibebankan pajak pertambahan nilai (PPN), pajak penjualan atas barang mewah (PPnBM), pajak kendaraan bermotor (PKB), serta jenis pungutan lain seperti halnya bea balik nama kendaraan bermotor (BBNKB). Namun demikian, kebijakan cukai untuk kendaraan bermotor ini bukan merupakan beban pungutan tambahan bagi sektor otomotif, melainkan berupa pergeseran jenis pungutan, yakni dari PPnBM menjadi cukai.

Terdapat lima justifikasi untuk enggeser jenis pungutan PPnBM atas kendaraan bermotor menjadi cukai. Pertama, ditinjau dari kesesuaian antara **karakteristik kendaraan bermotor sebagai objek dari suatu pungutan** sebagaimana telah diatur dalam undang-undang perpajakan. Untuk PPnBM, kebijakan yang berkaitan dengan sifat dari objek pajak ini diatur dalam Penjelasan Pasal 5 ayat (1) UU No. 8 Tahun 1993 tentang PPN dan PPnBM yang telah diubah dengan UU No. 42 Tahun 2009 (UU PPN dan UU PPnBM). Di sisi lain, untuk cukai, karakteristik objeknya diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UU No. 11 Tahun 1995 tentang Cukai yang diubah melalui UU No. 39 Tahun 2007 (UU Cukai). Pengkategorian kendaraan bermotor atas dasar karakteristik yang terdapat dalam UU PPN dan PPnBM serta UU Cukai dapat dilihat melalui Tabel 9 Berikut.

**Tabel 8 Justifikasi Karakteristik Kendaraan Bermotor Berdasarkan UU PPN & PPnBM dan UU Cukai**

PPnBM atas Kendaraan Bermotor		Cukai atas Kendaraan Bermotor	
√	Barang tersebut bukan merupakan barang kebutuhan pokok	Konsumsiinya perlu dikendalikan	√
√	Barang tersebut dikonsumsi oleh masyarakat tertentu	Peredarannya perlu diawasi	X
X	Pada umumnya barang tersebut dikonsumsi oleh masyarakat berpenghasilan tinggi	Pemakaiannya dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat atau lingkungan hidup	√
√	Barang tersebut dikonsumsi untuk menunjukkan status, atau apabila dikonsumsi dapat merusak kesehatan dan moral masyarakat, serta mengganggu ketertiban masyarakat.	Pemakaiannya perlu pembebanan pungutan negara demi keadilan dan keseimbangan.	√

Sumber: disarikan dari PMK No. 34/2017 dan UU No. 39/2017

<sup>149</sup> Euan Black, "Indonesia's Plastic Bag Tax Not Enough, Say Experts," (16 September 2016), Internet, dapat diakses melalui: <http://sea-globe.com/indonesia-plastic-bag-tax/>.

<sup>150</sup> Dea Yustisia, "Menjustifikasi Cukai atas Kendaraan Bermotor," (22 November 2017), Internet, dapat diakses melalui: <https://news.ddtc.co.id/menjustifikasi-cukai-atas-kendaraan-bermotor-11389>.

Berdasarkan karakteristik dari objek yang dikenakan pungutan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa baik PPnBM maupun cukai sama-sama relevan untuk dipergunakan sebagai upaya pengenaan pajak atas kendaraan bermotor.

Justifikasi kedua untuk pengenaan cukai atas kendaraan bermotor dapat dilihat dari **keleluasaan dalam menetapkan sistem tarif dan klasifikasi**. Di Indonesia, tarif PPnBM telah diatur melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 33/PMK.010/2017 (PMK No. 33/2017) tentang Perubahan atas PMK Nomor 64/PMK.011/2014 (PMK No. 64/2014) tentang Jenis Kendaraan Bermotor yang Dikenai Pajak Penjualan atas Barang Mewah dan Tata Cara Pemberian Pembebasan dari Pengenaan Pajak Penjualan atas Barang Mewah.

Berdasarkan regulasi tersebut, tarif yang ditetapkan berkisar antara 10% hingga 125% untuk kendaraan bermotor. Sebagai informasi, tarif maksimal yang ditetapkan bisa mencapai hingga 200% dari Dasar Pengenaan Pajak (DPP) nya, yang dapat berupa jumlah harga jual, penggantian, nilai impor, nilai ekspor, atau nilai lain yang ditetapkan dengan PMK. Estimasi ini cukup berbeda apabila dibandingkan dengan konteks cukai.

Pada konteks cukai, tarif untuk produk non-tembakau dapat mencapai 1.150% dari harga dasar, baik berupa harga jual pabrik (untuk produksi domestik) atau nilai pabean ditambah bea masuk (untuk produksi luar negeri). Namun demikian, jika harga dasar yang digunakan adalah berupa harga jual eceran (HJE), tarif cukai tertingginya hanya hingga 80%, baik untuk yang diproduksi dalam negeri maupun untuk yang diimpor.

Dengan melihat perbandingan keduanya, terutama dengan asumsi kesamaan dasar penghitungan pajak terutang, maka dapat terlihat bahwa cukai memiliki keunggulan komparatif dari aspek untuk meningkatkan penerimaan perpajakan apabila dibandingkan dengan PPnBM. Sebagai contoh, dengan dasar penghitungan pajak yang menggunakan harga jual pabrik atas kendaraan bermotor, tarif cukai yang ditetapkan dapat mencapai 1.150%, sedangkan PPnBM hanya dapat mencapai 200%.

Keleluasan penerapan tarif cukai atas kendaraan bermotor dapat dijustifikasi oleh beberapa tujuan, baik dalam hal ketahanan energi, upaya menurunkan emisi, mengurangi kemacetan, serta tujuan kebijakan lainnya.<sup>151</sup> Hal ini kemudian juga tidak dapat dilepaskan dari sistem klasifikasi objek yang dikenakan cukai.

Sebagai informasi, substansi cukai otomotif sendiri dapat dikategorikan berdasarkan konsumsi bahan bakar, kapasitas mesin dan tenaga kendaraan, emisi yang dihasilkan kendaraan serta kategori lainnya berdasarkan tujuan yang ditetapkan.<sup>152</sup> Di sisi lain, klasifikasi pengenaan pungutan atas PPnBM di Indonesia hanya diperbolehkan mengacu pada kapasitas silinder (cc) kendaraan bermotor.

PPnBM juga memiliki kerumitan tersendiri dari sisi administrasi. Apabila tarif PPnBM yang dibebankan terlalu tinggi maka terdapat kecenderungan yang tinggi untuk melakukan penggelapan pajak.<sup>153</sup> Selain itu, pihak produsen juga dikhawatirkan untuk tidak melaporkan harga produk sebenarnya.<sup>154</sup>

---

<sup>151</sup> Rob Preece, "Automotive Excise Taxation: What Reforms are Needed to Best Utilise the ASEAN Economic Community?," *World Customs Journal Volume 9*, No. 1 (March/April 2015), 16-18.

<sup>152</sup> International Trade and Investment Center, *Op.Cit.*, 34-40.

<sup>153</sup> Alan Tait, "Value Added Tax –National," *Urban Research Report* (1999), 495-496.

<sup>154</sup> International Monetary Fund, "Indonesia: Selected Issues," *IMF Country Report No. 17/48* (2016), 26-27.



Justifikasi ketiga ialah terkait dengan eksternalitas negatif dari konsumsi kendaraan bermotor. Cukai tidak hanya digagas untuk tambahan penerimaan namun juga mengatur pola konsumsi masyarakat melalui pungutan yang diskriminatif, salah satunya pada objek yang spesifik membahayakan lingkungan.<sup>155</sup> Tujuan dari cukai pada sektor otomotif ini ialah untuk mengurangi eksternalitas negatif yang dihasilkan dari konsumsi kendaraan bermotor, baik permasalahan lingkungan.

Berkenaan dengan konteks eksternalitas negatif kendaraan bermotor dari aspek industri dan lingkungan, pemerintah juga telah mulai mempersiapkan langkah kebijakan *low carbon emission program* (LCEP) dalam tataran nasional. Lebih lanjut, terdapat kolaborasi global untuk menurunkan emisi global melalui *Paris Agreement* hingga tahun 2030 dengan bantuan dana internasional. Dalam konteks ini pula, cukai atas kendaraan bermotor juga dapat menjadi suatu instrumen yang dipersiapkan oleh pemerintah Indonesia untuk menyelaraskan dengan momentum kerjasama global di bidang lingkungan hidup.

Justifikasi keempat yang tidak kalah penting untuk mengubah PPnBM atas kendaraan bermotor menjadi cukai berkaitan dengan harmonisasi regulasi dalam konteks ASEAN Economic Community (AEC). Dalam konteks AEC, pelaku bisnis dalam sektor otomotif akan melihat ASEAN sebagai pasar tunggal. Hingga kini, Indonesia masih merupakan satu-satunya negara yang belum menerapkan cukai atas kendaraan bermotor. Padahal, cetak biru AEC 2025 menyebutkan bahwa akan dilakukan kolaborasi dalam hal perpajakan dan cukai.<sup>156</sup> Dengan demikian, AEC akan memiliki suatu standar umum dalam sistem perpajakan, termasuk atas cukai kendaraan bermotor.

Berangkat dari hal ini, muncul dua kekhawatiran apabila Indonesia tidak menyelaraskan kebijakan perpajakan atas kendaraan bermotor dengan kebijakan regional ASEAN tersebut. Kekhawatiran pertama adalah bahwa Indonesia akan tertinggal dalam melakukan harmonisasi regulasi sebagaimana yang diatur dalam ASEAN *Harmonised Tariff Nomenclature* (AHTN) dan hal ini akan semakin memberatkan mengingat luasnya pangsa pasar otomotif Indonesia. Kekhawatiran kedua ialah bahwa Indonesia dapat dituding bersifat diskriminatif dalam konteks pajak pertambahan nilai internasional. Hal ini disebabkan oleh adanya diskriminasi tarif PPN melalui pembebanan PPnBM.<sup>157</sup>

Justifikasi terakhir ialah pertimbangan secara empiris. Pengenaan cukai kendaraan sebagai pajak lingkungan bersifat lebih efektif untuk meningkatkan kesadaran para konsumen akan dampak negatif dari konsumsi kendaraan bermotor.<sup>158</sup> Berdasarkan berbagai justifikasi yang telah disebutkan, maka baik produsen dan konsumen pada akhirnya akan berupaya untuk mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan melalui kebijakan cukai atas kendaraan bermotor.

Terlebih, penerimaan negara yang didapatkan dari PPnBM juga tergolong sangat rendah. Nilainya hanya berkisar antara 0,8% hingga 1,5% dari total penerimaan pajak dalam negeri pada kurun waktu 2012 hingga 2017. Oleh karena itu, perluasan opsi klasifikasi pungutan

---

<sup>155</sup> Sijbren Cnossen, *Theory and Practice of Excise Taxation: Smoking, Drinking, Gambling, Polluting, and Driving*, (New York: Oxford University Press, 2005), 17-20.

<sup>156</sup> AEM and AEC Council, "ASEAN Economic Community 2025 Consolidated Strategic Action Plan" (2017), 16-17.

<sup>157</sup> David Williams, "Value-Added Tax," dalam *Tax Law Design and Drafting*, ed. Victor Thuronyi (IMF: 1996), 46-47.

<sup>158</sup> Eric Brockwell, "State and Industrial Actions to Influence Consumer Behavior," *Department of Economics Umeå School of Business and Economics Doctoral Thesis* (2014), 1-3.



kendaraan bermotor melalui kebijakan cukai dapat menjadi terobosan untuk meningkatkan penerimaan negara yang juga berdampak ke aspek lainnya, terutama aspek lingkungan.

#### 4.3.2 Menjustifikasi Ekstensifikasi Cukai atas Bahan Bakar Minyak

Bahan Bakar Minyak (BBM) di Indonesia didefinisikan dalam dalam Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 tentang Penyediaan, Pendistribusian dan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak (Perpres No. 191/2014). Regulasi ini menyebutkan tiga jenis klasifikasi atas BBM di Indonesia sebagai berikut:

1. Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu (JBT) yang selanjutnya disebut Jenis BBM Tertentu adalah bahan bakar yang berasal dan/atau diolah dari Minyak Bumi dan/atau bahan bakar yang berasal dan/ atau diolah dari Minyak Bumi yang telah dicampurkan dengan Bahan Bakar Nabati (Biofuel) sebagai Bahan Bakar Lain dengan jenis, standar dan mutu (spesifikasi), harga, volume, dan konsumen tertentu dan diberikan subsidi.
2. Jenis Bahan Bakar Minyak Khusus Penugasan (JBKP) yang selanjutnya disebut Jenis BBM Khusus Penugasan adalah bahan bakar yang berasal dan/atau diolah dari Minyak Bumi dan/atau bahan bakar yang berasal dan/atau diolah dari Minyak Bumi yang telah dicampurkan dengan Bahan Bakar Nabati (Biofuel) sebagai Bahan Bakar Lain dengan jenis, standar dan mutu (spesifikasi) tertentu, yang didistribusikan di wilayah penugasan dan tidak diberikan subsidi.
3. Jenis Bahan Bakar Minyak Umum (JBU) yang selanjutnya disebut Jenis BBM Umum adalah bahan bakar yang berasal dan/atau diolah dari Minyak Bumi dan/atau bahan bakar yang berasal dan/atau diolah dari Minyak Bumi yang telah dicampurkan dengan Bahan Bakar Nabati (Biofuel) sebagai Bahan Bakar Lain dengan jenis, standar dan mutu (spesifikasi) tertentu dan tidak diberikan subsidi.

Justifikasi terkait dengan mengharmonisasikan kebijakan cukai di ASEAN didasarkan pada fakta bahwa Indonesia merupakan negara dengan jumlah kategori objek kena cukai yang paling sedikit untuk wilayah ASEAN. Selain itu, beberapa kawasan telah melakukan upaya harmonisasi kebijakan cukai, di antaranya ialah Uni Eropa dan SADC (*Southern Africa Development Community*).

Uni Eropa meregulasi aturan terkait cukai dalam beberapa aspek di antaranya ialah kategori produk yang dikenakan cukai serta sistem pungutan atas cukainya, tarif minimal, cakupan untuk *exemption*, dan ketentuan mengenai peredaran barang di Uni Eropa.<sup>159</sup> Negara-negara di kawasan selatan Afrika juga melakukan harmonisasi kebijakan cukainya.

Salah satu hal yang menjadi kesepakatan bersama untuk harmonisasi ialah menghindari adanya pungutan tambahan atas barang dan jasa yang sudah dikenakan cukai nasional dan menghindari adanya diskriminasi kebijakan atas cukai yang dapat menguntungkan produsen domestik.<sup>160</sup> Harmonisasi pada kedua kawasan ini mencakup produk alkohol, tembakau, dan produk pembangkit energi, termasuk bahan bakar.

---

<sup>159</sup> European Commission, "Excise Duties on Alcohol, Tobacco and Energy," Internet, dapat diakses melalui: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/excise-duties-alcohol-tobacco-energy/general-overview\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/excise-duties-alcohol-tobacco-energy/general-overview_en).

<sup>160</sup> SADC, *Guidelines for Co-operation in Excise Taxes in the SADC Region* (2016), 4-5.

Hingga saat ini, dua produk utama, yakni alkohol dan tembakau sudah diregulasi dalam kebijakan cukai Indonesia berdasarkan UU No. 39 Tahun 2007. Namun demikian, salah satu jenis cukai tradisional yakni bahan bakar belum merupakan objek kena cukai di Indonesia. Dengan demikian, hal ini mendasari untuk menerapkan cukai atas bahan bakar dikarenakan terdapat kemungkinan bahwa cukai atas bahan bakar dapat menjadi salah satu regulasi terintegrasi di kawasan ASEAN sebagaimana halnya Uni Eropa dan SADC.

Lebih lanjut, konsumsi energi di Indonesia dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir menunjukkan peningkatan rata-rata 7% hingga 8% per tahun seiring dengan peningkatan populasi dan pertumbuhan ekonomi yang lebih baik. Salah satu bentuk energi yang mengalami pertumbuhan konsumsi signifikan di Indonesia ialah Bahan Bakar Minyak (BBM) yang bersumber dari minyak bumi.<sup>161</sup> Namun demikian, hal ini tidak ditopang dengan produksi bahan baku dalam negeri sehingga pemerintah pada akhirnya menggantungkan produksi BBM pada bahan baku impor.<sup>162</sup>

Mengingat volatilitas dan harga minyak dunia yang selalu meningkat, Indonesia harus menerapkan skema untuk membantu mengurangi ketergantungan pada minyak mentah dan produk minyak bumi impor. Berkenaan dengan hal ini, kebijakan cukai atas BBM selain dapat dipersiapkan untuk menutupi defisit tersebut, juga dapat dialokasikan untuk membiayai penyediaan bahan bakar alternatif yang ramah lingkungan. Dengan kata lain, kebijakan cukai dapat mendorong munculnya bahan bakar yang lebih ramah lingkungan.

Berkenaan dengan konteks bahan bakar sebagai salah satu sumber energi, salah satu pendekatan untuk menilai efisiensi negara dalam menggunakan energi dikenal sebagai *energy intensity*. *Energy intensity* merupakan proporsi antara rasio jumlah energi yang dikonsumsi terhadap PDB di suatu negara.<sup>163</sup> *Energy intensity* Indonesia pada tahun 2015 ialah 482/TOE (*Ton Oil Equivalent*) per juta US\$.

Nominal ini jauh terpaut dengan dengan data rata-rata 100 negara berkembang anggota OECD yang sebesar 164 TOE/juta US\$.<sup>164</sup> Hal ini kemudian mengindikasikan bahwa penggunaan energi di Indonesia yang belum efisien, termasuk dalam penggunaan bahan bakar. Oleh karena itu, diperlukan suatu kebijakan yang dapat merubah perilaku dan pola konsumsi masyarakat, salah satunya melalui cukai.

Salah satunya ialah pada kasus pengenaan cukai atas bahan bakar. Cukai bahan bakar dapat menginternalisasikan biaya-biaya sosial yang timbul akibat berkendara di jalan raya.<sup>165</sup> Sebagaimana diketahui, penggunaan jalan raya dapat berdampak pada beberapa efek negatif pada pihak ketiga seperti misalnya polusi, kebisingan, dan kemacetan. Dalam konteks ini, pengendara berada di bawah tingkat efisiensi dengan tidak membayar penuh biaya dari perjalanan yang dilakukan.

---

<sup>161</sup> Sekretariat Jenderal Dewan Energi Nasional, *Indonesia Energy Outlook* (Jakarta: 2016), 13-14.

<sup>162</sup> Ketergantungan impor minyak dapat dilihat dari nilai impor Indonesia pada 2016 sebesar 10.340,3 juta US\$ dan ekspor hanya sebesar 872,0 juta US\$ untuk produk hasil minyak berdasarkan data Badan Pusat Statistik. Data diakses melalui: <https://www.bps.go.id/statictable/2014/09/08/1004/nilai-ekspor-dan-impor-migas-juta-us-1996-2016.html>.

<sup>163</sup> Gilbert E. Metcalf, "An Empirical Analysis of Energy Intensity and Its Determinants at the State Level" *The Energy Journal*, Vol. 29, No. 3 (2008), 1.

<sup>164</sup> Akhmad dan Amir, "Study of Fuel Oil Supply and Consumption in Indonesia," *International Journal of Energy Economics and Policy* Vol. , No. 4 (2018), 14

<sup>165</sup> J. Mirrlees, S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles dan J. Poterba, *Tax by Design: the Mirrlees Review*, (Oxford: Oxford University Press, 2011), 269-276.

Penerapan cukai atas bahan bakar kemudian dapat mengoreksi 'biaya' yang muncul tersebut seperti misalnya penggunaan penerimaan cukai untuk perbaikan jalan. Selain itu, cukai bahan bakar juga dapat memengaruhi perilaku berkendara. Beberapa perubahan perilaku tersebut di antaranya ialah menjadikan pemilik kendaraan tidak berkendara pada saat puncak kemacetan<sup>166</sup> sebagai upaya menghemat bahan bakar serta beralih ke transportasi publik yang lebih terjangkau.<sup>167</sup>

Lebih lanjut, berkaitan dengan perubahan perilaku dan upaya menuju ketahanan energi, pengenaan cukai atas bahan bakar juga dapat berimplikasi pada pemilihan kendaraan yang lebih hemat bahan bakar.<sup>168</sup> Dengan demikian, Indonesia diharapkan mampu beranjak menuju kondisi sektor energi yang lebih baik di mana salah satunya ialah melalui efisiensi penggunaan bahan bakar apabila BBM dikenakan cukai.

Berkenaan dengan sisi administrasi, cukai atas BBM juga dapat meningkatkan transparansi penerimaan negara. Terdapat dua jenis pajak yang dikenakan atas Harga Jual Eceran BBM yaitu PPN dan Pajak Bahan Bakar untuk Kendaraan Bermotor (PBBKB).<sup>169</sup> PBBKB merupakan jenis Pajak Provinsi yang diatur dalam UU Nomor 34 Tahun 2000 yang telah direvisi menjadi UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD). Namun demikian, hingga saat ini belum terdapat data resmi mengenai penerimaan pajak dari BBM yang merupakan sektor ekstraktif.

Apabila cukai dikenakan atas BBM, data penerimaan cukai BBM yang merupakan *single-stage tax* yang dikenakan pada basis pajaknya dapat menjadi suatu acuan untuk mendeteksi aliran dana pada sektor ekstraktif. Hal ini tidak terlepas bahwa penelusuran aliran dana gelap di sektor ekstraktif harus mempertimbangkan pada setiap tahapan *value chain* dari sektor tersebut.<sup>170</sup> Penelusuran aliran dana gelap BBM ini salah satunya dapat dilakukan pada tahap *licensing* yang dapat ditelusuri pada tahap produsen atau importir maupun distributor dari pelaku usaha BBM yang merupakan subjek dari kebijakan cukai.

Pada akhirnya, hal-hal berkaitan dengan harmonisasi kebijakan, perubahan perilaku, persiapan energi alternatif, dan transparansi penerimaan BBM sebagai sektor ekstraktif menjadi justifikasi mengapa BBM di Indonesia harus menjadi objek ekstensifikasi. Lebih lanjut, ekstensifikasi cukai atas BBM tidak dapat dipandang dalam jangka pendek sebagai upaya untuk meningkatkan penerimaan semata.

Kebijakan cukai BBM juga harus dilengkapi dengan berbagai usaha progresif pemerintah lainnya. Mekanisme pendukung dapat berupa menyediakan penyediaan sarana transportasi umum, sumber energi alternatif terbarukan, kendaraan yang rendah emisi karbon dioksida, serta insentif bagi pelaku usaha yang ramah lingkungan. Tanpa disertai langkah ini, penetapan

---

<sup>166</sup> Prafula Pearce dan Dale Pinto, "An Evaluation of the Case for A Congestion Tax in Australia," *The Tax Specialist* (2015), 150.

<sup>167</sup> Green Fiscal Commission, "Reducing Carbon Emissions Through Transport Taxation" *Briefing Paper Six* (Maret 2010), 10.

<sup>168</sup> ShanjunLi, Joshua Linn, dan Erich J. Muehlegger. "Gasoline Taxes and Consumer Behavior" *HKS Faculty Research Working Paper Series RWP12-006* (John F. Kennedy School of Government Harvard University, 2012), 44.

<sup>169</sup> Presiden Republik Indonesia. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 191 Tahun 2014 tentang Penyediaan, Pendistribusian dan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Pasal 14 ayat (4).

<sup>170</sup> Julia van Hoogstraten, *Theoretical Framework for Financial Flows in the Extractive Sector* (Mexico City: PODER, 2015), 32.

cukai tidak akan menemui tujuan awalnya untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup masyarakat.

### 4.3.3 Menjustifikasi Ekstensifikasi Cukai atas Minuman Berpemanis

Kebijakan fiskal menjadi salah satu rekomendasi untuk mengendalikan pola makan dalam rangka mencegah penyebaran penyakit tidak menular (PTM) melalui pengendalian konsumsi atas salah satu komoditas tertentu.<sup>171</sup> Harga sendiri merupakan faktor penentu yang penting dari pemilihan produk yang akan dikonsumsi, terutama makanan dan minuman sehingga dapat berdampak pada pertimbangan kualitas gizi komoditas.

Intervensi ekonomi seperti subsidi atas makanan dan minuman yang lebih sehat dan pembebanan pajak atas makanan dan minuman yang tidak sehat telah menjadi salah satu strategi untuk mengubah perilaku pola makan penduduk menjadi yang lebih sehat. Beberapa studi empiris menunjukkan bahwa perpajakan dapat mengurangi konsumsi makanan yang tidak sehat sehingga berdampak luas pada kesehatan masyarakat sebagaimana salah satu tujuan dari kebijakan cukai.<sup>172</sup>

Terdapat beberapa pertimbangan atas pengenaan cukai minuman berpemanis di Indonesia, terutama menyangkut masalah kesehatan terutama terkait pembiayaan atas penyakit yang ditimbulkan. Lebih lanjut, terdapat justifikasi atas dampak dari penerapan kebijakan ini berdasarkan beberapa kajian yang telah dilakukan.

Hingga tahun 2018 telah empat negara ASEAN yang menerapkan kebijakan cukai atas minuman berpemanis ini sebagaimana terangkum dalam Tabel 9. Selain empat negara ini, terdapat beberapa negara lainnya juga sedang mengembangkan konsep untuk mengenakan pajak atas minuman berpemanis ini, seperti misalnya Malaysia.<sup>173</sup>

**Tabel 9 Kebijakan Cukai atas Minuman Berpemanis di ASEAN**

No	Negara	Objek Minuman Kena Cukai	Tarif Pajak		
			Basis <i>Ad Valorem</i> (%)	Basis Kuantitas	
				Unit	Mata Uang Lokal
1	Kamboja <sup>174</sup>	Semua jenis minuman	10%	-	-
2	Thailand <sup>175</sup>	Minuman berpemanis	30%	Liter	20 Baht
		Jus buah	30%	Liter	20 Baht
		Minuman instan	30%	Liter	100 Baht

<sup>171</sup> WHO, "Fiscal Policies for Diet and Prevention of Noncommunicable Diseases," *Technical Meeting Report* (2015), 11-12.

<sup>172</sup> Sharna Si Ying Seah, Salome A. Rebello, Bee Choo Tai, Zoey Tay, Eric Andrew Finkelstein, dan Rob M. van Dam, "Impact of Tax and Subsidy Framed Messages on High- and Lower-Sugar Beverages Sold in Vending Machines: A Randomized Crossover Trial," *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity* 15, No. 76 (2018), 2.

<sup>173</sup> WHO, "Technical Workshop On Taxing Sugar-Sweetened Beverages," *Report Meeting* (2016), 7-18.

<sup>174</sup> Ministry of Economy and Finance Department and Kingdom of Cambodia Nation Religion King, "Law on Taxation 2004 Chapter 85 regarding Special Tax on Goods and Merchandises," Internet, dapat diakses melalui: [http://www.cambodiainvestment.gov.kh/wp-content/uploads/2012/02/Law-on-Taxation-of-2004\\_0401.pdf](http://www.cambodiainvestment.gov.kh/wp-content/uploads/2012/02/Law-on-Taxation-of-2004_0401.pdf).

<sup>175</sup> Government of Thailand. Excise Tax Act B.E. 2560 (2017)

No	Negara	Objek Minuman Kena Cukai	Tarif Pajak		
			Basis <i>Ad Valorem</i> (%)	Basis Kuantitas	
				Unit	Mata Uang Lokal
3	Filipina <sup>176</sup>	Semua jenis minuman berpemanis dengan pengecualian susu, jus murni tanpa pemanis, dan kopi 3 in 1		Liter	P6 dan P12
4	Laos <sup>177</sup>	<i>Soft drinks</i> , minuman berkarbonasi, air mineral, jus buah, minuman berenergi	5% dan 10%	-	-

Berkenaan dengan konteks kesehatan, pemajakan atas minuman berpemanis disebut memiliki banyak manfaat. Beberapa manfaat tersebut di antaranya ialah untuk menurunkan konsumsi dan menghindari obesitas di mana obesitas telah menjadi masalah global dengan prevalensi yang melonjak menjadi tiga kali lipat dibandingkan pada tahun 1975.<sup>178</sup>

Konsumsi minuman berpemanis sendiri sangat erat kaitannya dengan penyebab berbagai penyakit, terutama diabetes.<sup>179</sup> Indonesia, dalam hal ini, merupakan negara dengan penduduk yang paling banyak menderita penyakit diabetes. Pada tahun 2015 jumlahnya mencapai sekitar 10 juta jiwa dan menduduki peringkat tujuh di seluruh dunia. Jumlah penderita penyakit ini diproyeksikan meningkat mencapai 16 juta jiwa di tahun 2040.<sup>180</sup>

Penyakit ini juga merupakan jenis penyakit yang merupakan penyebab utama komplikasi berbagai jenis penyakit tidak menular berbahaya lainnya seperti kebutaan, jantung, *stroke*, dan gagal ginjal.<sup>181</sup> Salah satu penyebab utama penyakit ini ialah tingginya asupan gula harian sehingga menaikkan tingkat gula darah dan mengganggu fungsi pankreas.<sup>182</sup>

Di sisi lain, biaya kesehatan yang ditimbulkan oleh penyakit ini juga tergolong tidak sedikit. Biaya atas penyakit diabetes tersebut mencakup biaya langsung yang dikeluarkan untuk pengobatan serta biaya tidak langsung. Biaya tidak langsung akibat penyakit ini di antaranya ialah biaya hilangnya produktivitas diantaranya akibat disabilitas dan kematian dini di usia produktif.<sup>183</sup> Secara global, estimasi kerugian penerimaan negara akibat penyakit ini mencapai US\$1,7 miliar dalam kurun waktu 2011 hingga 2030. Biaya ini terklasifikasi menjadi sebesar

<sup>176</sup> Department of Finance Republic of the Philippines, "Increasing the Tax of Sugar Sweetened Beverage," Internet, dapat diakses melalui: <http://www.dof.gov.ph/taxreform/index.php/beverages/>.

<sup>177</sup> Regents of the Tax Department Lao PDR, "Tax Law 2012 Article 20," Internet, dapat diakses melalui: [http://www.tax.gov.la/Eng\\_WebPages/TaxRate.aspx](http://www.tax.gov.la/Eng_WebPages/TaxRate.aspx).

<sup>178</sup> NCD Risk Factor Collaboration. "Worldwide Trends in Body-Mass Index, Underweight, Overweight, and Obesity from 1975 to 2016: A Pooled Analysis of 2416 Population-Based Measurement Studies in 128.9 Million Children, Adolescents, and Adults." *The Lancet* (2017), Internet, dapat diakses melalui <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/29029897>.

<sup>179</sup> Laura Cornelsen dan Angela Carriedo, "Health-Related Taxes on Foods and Beverages," *Food Research Collaboration* (2015), 1-3.

<sup>180</sup> International Diabetes Federation, *IDF Diabetes Atlas* (2015), Internet, dapat diakses melalui [https://www.oedg.at/pdf/1606\\_IDF\\_Atlas\\_2015\\_UK.pdf](https://www.oedg.at/pdf/1606_IDF_Atlas_2015_UK.pdf).

<sup>181</sup> Anjali D Deshpande, Marcie Harris-Hayes, Mario Schootman, "Epidemiology of Diabetes and Diabetes-Related Complications," (2008), Internet, dapat diakses melalui: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3870323/>

<sup>182</sup> MT Khan, *Diabetes Mellitus and Sugar Consumption: An Ecological Study* (2011), 36

<sup>183</sup> WHO, *Global Reports on Diabetes* (Jenewa: 2016), 14.



US\$900 miliar untuk *high-income countries* dan US\$800 miliar untuk *low-income countries* dan *middle income countries*.<sup>184</sup>

Pada kasus Indonesia, biaya atas penyakit ini dapat diamati dari pengeluaran pihak Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan (BPJS Kesehatan). sebagai penyedia layanan publik pembiayaan kesehatan. Berdasarkan data Laporan Keuangan Tahunannya, tanggungan atas penyakit ini senantiasa mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Pengeluaran BPJS kesehatan untuk penyakit kencing manis dan gangguan metabolisme meningkat sebesar 13,8% dan 15,9% pada kurun waktu 2014 ke 2015 dan 2015 ke 2016. Pada tahun 2016, beban yang harus ditanggung BPJS Kesehatan sendiri mencapai Rp568.680.958.000,00 untuk penyakit ini.<sup>185</sup> Oleh karena itu, pemerintah sangat perlu untuk mempertimbangkan kebijakan cukai atas minuman berpemanis ini.

Terdapat beberapa dampak positif dari pengenaan cukai atas minuman bergula ini. Pertama, penerimaan dari pungutannya dapat menjadi sumber pendanaan bagi perawatan kesehatan dan menghemat biaya yang perlu diperlukan akibat penyakit yang disebabkan oleh minuman berpemanis tersebut. Pada kasus negara Amerika Serikat misalnya, pengenaan pajak atas minuman berpemanis sebesar 1 sen per ons diestimasi akan menghasilkan lebih dari US\$17 miliar dalam penghematan biaya kesehatan yang disebabkan menurunnya prevalensi penyakit yang disebabkan oleh minuman berpemanis.<sup>186</sup>

Penerimaan pajak yang didapatkan kemudian juga dapat digunakan untuk meningkatkan sistem kesehatan nasional, mendorong pola makan yang lebih sehat, meningkatkan aktivitas fisik, atau membangun kapasitas untuk administrasi pajak yang efektif.<sup>187</sup> Pada jangka panjang juga akan terjadi penyesuaian pada kondisi perekonomian melalui adanya pergeseran lapangan pekerjaan untuk industri yang lebih 'sehat' seperti misalnya industri olahraga.<sup>188</sup> Dengan demikian, mencermati banyaknya dampak positif ini maka pengenaan cukai atas minuman berpemanis dapat menjadi salah satu opsi ekstensifikasi objek cukai bagi Indonesia, terutama dalam rangka menurunkan dampak buruk dari konsumsi komoditas ini.

#### 4.3.4 Menjustifikasi Ekstensifikasi Cukai atas Plastik

Pada beberapa dekade terakhir, telah banyak kebijakan dan estimasi ekonomi yang dilakukan oleh pemerintah; baik dalam skala global, nasional, dan lokal untuk mengurangi konsumsi plastik yang terus berkembang.<sup>189</sup> Salah satu jenis kebijakan tersebut ialah penetapan plastik sebagai objek cukai di banyak negara. Hal ini mencermati bahwa konsumsi plastik yang tidak dikendalikan dapat menimbulkan efek destruktif yang lebih besar di kemudian hari sehingga

<sup>184</sup> Bloom DE, Cafiero ET, Jané-Llopis E, Abrahams-Gessel S, Bloom LR, Fathima S, et al, "The Global Economic Burden of Noncommunicable Diseases," *Working Paper Series* (Jenewa: Harvard School of Public Health and World Economic Forum, 2011.)

<sup>185</sup> Haunan Rosyada dan Benny Gunawan Ardiansyah, "Analisis Fisibilitas Pengenaan Cukai atas Minuman Berpemanis (*Sugar-Sweetened Beverages*)," *Kajian Ekonomi Keuangan* (2017), 235-237.

<sup>186</sup> Wang YC, Coxson P, Shen Y, Goldman L, dan Bibbins-Domingo K, "A Penny-per-Ounce Tax on Sugar-Sweetened Beverages Would Cut Health and Cost Burdens of Diabetes." *Health Affairs* 31, No. 1 (2014), 199-207.

<sup>187</sup> World Health Organization (WHO), *Taxes on Sugary Drink: Why Do It?* (2017), Internet, dapat diakses melalui: <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/260253/WHO-NMH-PND-16.5Rev.1-eng.pdf?sequence=1>.

<sup>188</sup> Laura Cornelsen dan Richard D. Smith, "Viewpoint: Soda Taxes – Four Questions Economists Need to Address," *Food Policy No. 74* (2018), 141.

<sup>189</sup> United Nations Environment Program (UNEP), *Single-Use Plastics: A Roadmap for Sustainability* (2018), 23.



menetapkan pungutan atas penggunaan plastik kemudian dinilai mendesak untuk diberlakukan.

Indonesia sendiri juga mulai mempertimbangkan kebijakan ekonomi dalam rangka mengurangi konsumsi plastik, yakni dengan memasukkan penerimaan cukai plastik pada rencana penerimaan negara di tahun 2018.<sup>190</sup> Telah banyak bukti yang menunjukkan dampak negatif plastik bagi lingkungan. Indonesia sendiri merupakan salah satu negara yang menyebabkan polusi plastik cukup besar terutama dalam hal pengelolaan limbah. Data kesalahan pengelolaan limbah plastik dapat terlihat dari statistik empat sungai di Indonesia yang menempati peringkat 20 terbesar yang paling tercemar di dunia dalam hal kesalahan pengelolaan sampah.<sup>191</sup>

Indonesia juga menempati peringkat kedua dunia sebagai penyumbang polusi plastik terbesar di lautan setelah negara China dikarenakan kesalahan pengelolaan limbah ini. *Mismanaged plastic waste* tersebut mencapai 10% dari total sampah di dunia.<sup>192</sup> Oleh karena itu, diperlukan upaya mitigasi untuk menangani wabah plastik tersebut yang mana salah satunya menggunakan kebijakan cukai. Banyaknya sampah plastik memberikan indikasi jumlah konsumsi yang tinggi terhadap penggunaan plastik. Pada satu sisi, wabah plastik tersebut dapat menjadi limbah, namun kemudian hal ini juga merupakan potensi untuk penerimaan negara di sektor pajak yang berorientasi pada perubahan perilaku masyarakat.<sup>193</sup>

Tidak dapat dipungkiri bahwa plastik dan modernisasi merupakan suatu hal yang tidak dapat dipisahkan dengan ekonomi modern. Dominasi konsumsi plastik ini disebabkan oleh sifat-sifat fungsionalnya yang sulit untuk ditandingi jenis material lainnya dan ditopang oleh biaya yang rendah.<sup>194</sup> Namun demikian, konsumsinya yang cenderung menjadi tidak terkendali menjadi salah satu penyebab degradasi yang tidak hanya dalam hal lingkungan namun juga kesehatan.

Berkaitan dengan aspek kesehatan, hal ini dapat dicermati dari salah satu komposisi material plastik yang digunakan secara umum untuk peralatan makan dan pengobatan. Salah satunya ialah Bisphenol A atau biasa disingkat dengan BPA. Material tersebut dapat dikategorikan berbahaya bagi kesehatan karena BPA akan meluruh dan bercampur ke dalam makanan yang dikonsumsi manusia setiap kali penggunaannya. Selain meluruh melalui makanan, BPA juga dapat terpapar pada manusia melalui atmosfer, dikarenakan kemampuannya untuk menyublim.<sup>195</sup>

Meskipun dampak BPA masih diperdebatkan, penelitian awal menunjukkan terdapat potensi besar yang dapat merusak kesehatan manusia sehingga diterapkan *precautionary principles*. *Precautionary principles* sendiri merupakan prinsip kehati-hatian yang tidak memerlukan bukti

---

<sup>190</sup> Republik Indonesia, *Buku II: Nota Keuangan beserta Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018* (2017), II.3-10 – 11.3-11

<sup>191</sup> Laurent C. M. Lebreton, Joost van der Zwet, Jan-Willem Damsteeg, Boyan Slat, Anthony Andrady dan Julia Reisser, "River Plastic Emissions to The World's Oceans," *Nature Communications Volume 8*, Article number: 15611 (2017).

<sup>192</sup> Jenna R. Jambeck, Roland Geyer, Chris Wilcox, Theodore R. Siegler, Miriam Perryman, Anthony Andrady, Ramani Narayan, Kara Lavender Law, "Marine Pollution: Plastic Waste Inputs from Land into the Ocean," *Science Magazine VOL 347 ISSUE 6223* (2015), 769.

<sup>193</sup> David Powell, *The Price is Right or is it? The Case for Taxing Plastic* (Plastic Solution Fund: September 2018), 7 – 9.

<sup>194</sup> World Economic Forum, Ellen MacArthur Foundation dan McKinsey & Company, *The New Plastics Economy – Rethinking the Future of Plastics* (2016), 15

<sup>195</sup> Rolf U. Haden, "Plastics and Health Risk," *Annual Review Public Health Vol. 31* (2010):180.

penelitian ilmiah yang telah selesai dilakukan terlebih dahulu untuk suatu kebijakan dengan prasyarat adanya dugaan yang sangat kuat akan dampak berbahaya yang masif pada manusia.<sup>196</sup>

Prinsip tersebut sejalan dengan Deklarasi Johannesburg (2002) yang menetapkan hukum lingkungan internasional tentang pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development*). Indonesia sendiri telah mengakui instrumen internasional yang dikenal sebagai Prinsip 16 Deklarasi Rio yang kemudian diadopsi melalui Keputusan Mahkamah Agung Republik Indonesia No: 36/KMA/SK/II/2013 sebagai berikut:

“Apabila terdapat ancaman kerusakan yang serius atau tidak dapat dipulihkan, ketiadaan bukti ilmiah tidak dapat dijadikan alasan untuk menunda upaya-upaya pencegahan penurunan fungsi lingkungan”

Pelanggaran terhadap *precautionary principle* sendiri kemudian dapat menimbulkan pertanggungjawaban mutlak atau *strict liability*. Pokok inti *strict liability* ialah bahwa seseorang yang bertanggung jawab untuk kerusakan lingkungan tidak perlu dibuktikan kesalahannya terlebih dahulu.<sup>197</sup> *Precautionary principle* memiliki hubungan yang erat dengan *polluter pay principle*. Keduanya menunjukkan kebutuhan pertanggung jawaban pelaku pencemar atau perusak lingkungan.

*Polluter pay principle* didefinisikan sebagai pihak yang melakukan polusi yang harus membayar kerusakan pencemaran. Kemudian prinsip ini dituangkan dalam kebijakan yang disebut *Extended Producer Responsibility* yang memperluas kewajiban produsen untuk mengolah dan mendaur ulang polusi yang sudah dikonsumsi oleh konsumen.<sup>198</sup> Dua tujuan utama diberlakukannya EPR adalah untuk meningkatkan intensitas pengumpulan dan daur ulang serta mengubah tanggung jawab finansial dari pemerintah kepada produsen dan oleh karenanya produsen akan mendapatkan insentif.<sup>199</sup>

Prinsip EPR sendiri telah memiliki landasan hukum yakni Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah (UU Nomor 18/2008). Pasal 21 yang memuat konsep EPR tersebut tertulis sebagai berikut:

- “(1) Pemerintah memberikan:
- a. **insentif** kepada setiap orang yang melakukan pengurangan sampah; dan
  - b. **disinsentif** kepada setiap orang yang tidak melakukan pengurangan sampah.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai jenis, bentuk, dan tata cara pemberian insentif dan disinsentif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah”.

(dengan penambahan penekanan)

Kedua prinsip ini setidaknya memandu pemerintah untuk melakukan dua hal. **Pertama**, pemerintah harus melakukan tindakan pencegahan dalam penggunaan plastik yang telah diduga memiliki dampak buruk terhadap kesehatan manusia. **Kedua**, produsen bertanggung jawab atas penggunaan plastik dalam produk mereka meskipun produk tersebut sudah

---

<sup>196</sup> Milieu Ltd, *Considerations on The Application of The Precautionary Principle in The Chemicals Sector* (Pace: Agustus 2011): 37.

<sup>197</sup> Sutoyo, “Peraturan Tanggung Jawab Mutlak (Strict Liability) dalam Hukum Lingkungan,” *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Th. 24, Nomor 1 (2011): 64.

<sup>198</sup> OECD, *Extended Producer Responsibility: Guidance for Efficient Waste Management* (OECD, September 2016), 4.

<sup>199</sup> OECD, *The State of Play on Extended Producer Responsibility (EPR): Opportunities and Challenges*, (OECD, Juni 2004), 6.

ditangan konsumen. Kedua rekomendasi ini dapat dijawab melalui pengenaan pajak terhadap plastic, salah satunya melalui kebijakan cukai

Pengenaan pungutan pajak atas plastik dalam menurunkan konsumsi plastik juga telah menunjukkan hasil yang positif bagi penurunan konsumsi plastik di negara maju dan berkembang.<sup>200</sup> Namun demikian, patut dipahami bahwa pengenaan cukai terhadap plastik tidak bisa digeneralisasi pada semua jenis plastik melainkan harus dilihat secara spesifik pada jenis plastik tertentu. Pengenaan pajak yang bersifat diskriminatif harus ditinjau sesuai dengan jenis tujuannya. Pengkategorian jenis plastik yang akan segera ditekan konsumsinya kemudian menjadi salah satu kunci keberhasilan program ini dalam jangka panjang.

Salah satu bentuk pengkategorian ialah dengan mengklasifikasikan jenis plastik beserta definisinya sebagaimana yang direncanakan oleh negara Inggris untuk menekan konsumsi plastik sekali pakai.<sup>201</sup> Inggris mengklasifikasikan tiga jenis plastik untuk ditekan konsumsinya, yakni untuk klasifikasi jenis *pointless plastic*, *replacable plastic*, dan *problem plastic*.<sup>202</sup> Lebih lanjut, dua kategori plastik yang kemudian dipertahankan yakni *harder to replace plastic* dan *essential plastic*.<sup>203</sup>

Kebijakan cukai atas plastik ini ke depannya juga dapat menumbuhkan kesadaran atas konsekuensi lingkungan dari konsumsi plastik mengingat bahan baku dan lahan publik untuk pengelolaan limbahnya yang semakin langka.<sup>204</sup> Tidak luput, kebijakan cukai plastik juga harus didukung oleh perilaku produsen plastik dalam melakukan pengelolaan limbahnya secara benar, salah satunya melalui konsep daur ulang atau program ramah lingkungan lainnya yang sesuai dengan EPR.

Keinginan negara untuk menciptakan iklim industri yang baik tidak dapat mengesampingkan perlindungan hak konstitusional warga negara untuk mendapatkan lingkungan yang sehat sebagaimana dijamin dalam konstitusi Pasal 28H ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) 1945.<sup>205</sup> Fakta yang tidak terbantahkan mengenai dampak polusi plastik dan kontribusi Indonesia dalam jumlah total polusi plastik seharusnya menimbulkan kata sepakat mengenai tujuan pengenaan cukai atas plastik untuk dapat diimplementasikan di Indonesia.

---

<sup>200</sup> Raja J. Chelliah, Paul P. Appasamy, U. Sankar, dan Rita Pandey, *Ecotaxes on Polluting Inputs and Outputs* (New Delhi: Academic Foundation, 2007), 187.

<sup>201</sup> A Wildlife and Countryside Link Response, "Tackling the Plastic Problem: Using the Tax System or Charges to Address Single-Use Plastic Waste," *HM Treasury Consultation* (Maret 2018): 6 – 8.

<sup>202</sup> *Pointless plastic* merupakan plastik yang fungsinya yang terbatas dan tidak dibutuhkan alternatif untuk penggunaannya sehingga ketika produksi plastik tersebut dihilangkan tidak akan menyebabkan perubahan besar. *Replaceable plastic* merupakan plastik yang memiliki kegunaan namun telah tersedia alternatif yang lebih ramah lingkungan. *Problem plastic* merupakan jenis plastik yang tidak dapat didaur ulang, tidak dapat di daur ulang dengan biaya yang murah, atau plastik yang berbahaya bagi lingkungan.

<sup>203</sup> *Harder to replace plastic* merupakan jenis plastik yang memiliki fungsi yang sangat bermanfaat dan belum ada alternatif pengganti tanpa adanya perubahan perilaku. *Essential plastic* merupakan jenis plastik yang sangat bermanfaat namun untuk mengganti penggunaannya akan berakibat pada kenaikan harga yang berakibat buruk pada industri.

<sup>204</sup> Emily J. North dan Rolf U. Halden, "Plastics and Environmental Health: The Road Ahead," *Rev Environ Health Vol.28*, No. 1 (2013), 6.

<sup>205</sup> Maret Priyanta, *Penerapan Konsep Konstitusi Hijau (Green Constitution) di Indonesia Sebagai Tanggung Jawab Negara Dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, (Universitas Padjadjaran: Tanpa Tahun ), 122.

#### 4.4. Penutup

Cukai berbeda dengan jenis pajak lainnya. Kebijakan ini tidak terbatas untuk penerimaan negara. Cukai secara karakteristik merupakan jenis pajak tidak langsung atas konsumsi barang atau jasa spesifik yang dapat digunakan untuk tujuan tertentu. Pada umumnya tujuan yang ingin dicapai kebijakan ini berkaitan dengan 'penginternalisasian' biaya-biaya yang dapat menutupi eksternalitas negatif atas konsumsi suatu produk.

Pada analisis pola dan tren yang dilakukan di berbagai negara, dapat dicermati bahwa kebijakan cukai menjadi sangat bervariasi antara satu negara dengan negara lainnya. Dari sisi definisi juga belum terdapat sistem yang pasti atas cukai sehingga sangat sulit untuk menggolongkan objek kena cukai. Konsep kebijakan cukai juga beragam antara negara satu dengan negara lain bergantung pada aspek tujuan suatu negara yang lebih dari sekedar aspek perekonomian. Pengklasifikasian dan pengestimasian jumlah objek kena cukai juga menjadi suatu tantangan karena belum terdapat definisi yang resmi dan baku.

Namun demikian secara garis besar produk-produk yang termasuk objek kena cukai dapat diklasifikasikan menjadi beberapa kategori, baik berdasarkan tujuannya maupun keterkaitannya. Klasifikasi atas kategori objek kena cukai tersebut di antaranya ialah kesehatan, lingkungan, barang mewah, barang berbahaya, hiburan, serta barang atau jasa spesifik. Kategori produk spesifik dapat berupa objek yang berbentuk kearifan lokal maupun jenis objek lain yang tidak umum untuk dikenakan atas cukai.

Indonesia sendiri masih tergolong dalam negara yang *extremely narrow coverage* dalam pengenaan cukai. Saat ini, cukai hanya dikenakan pada tiga jenis komoditas, yakni etil alkohol, Minuman Mengandung Etil Alkohol (MMEA), dan hasil tembakau berdasarkan UU No. 39 Tahun 2007 yang mengatur cukai di Indonesia. Jumlah objek ini sangat sedikit apabila dibandingkan dengan pengenaan cukai di berbagai negara, bahkan untuk wilayah ASEAN.

Pada satu sisi, target penerimaan institusi yang mengelola cukai yakni DJBC senantiasa meningkat dari tahun ke tahun. Namun di sisi lain, institusi ini memiliki ketergantungan yang cukup tinggi pada satu jenis objek, yakni cukai hasil tembakau (CHT). Terlebih, regulasi utama yang mengatur cukai di Indonesia, dalam hal ini telah memberikan keleluasaan untuk melakukan perluasan objek cukai, baik dalam hal definisi maupun karakteristik. Hal-hal tersebut yang kemudian mendasari urgensi ekstensifikasi cukai di Indonesia selain diperlukan adanya pemberian kepercayaan lebih pada institusi ini atas kinerjanya pada beberapa tahun terakhir.

Pemilihan objek kena cukai yang akan diekstensifikasi pada kasus Indonesia kemudian mengacu pada komparasi dengan negara-negara di kawasan ASEAN. Hal ini untuk memastikan peredaran produk lintas negara atas cukai serta upaya harmonisasi kebijakan sebagai suatu pasar tunggal. Empat komoditas yang kemudian dipilih tersebut ialah kendaraan bermotor, bahan bakar, minuman berpemanis, serta plastik.

Analisis justifikasi atas keempat objek ini didasarkan pada berbagai pola dan tren cukai di berbagai negara hingga analisis atas dampak dari penerapan kebijakan tersebut berdasarkan studi literatur serta kesesuaian dengan kondisi kebutuhan Indonesia saat ini, baik pada aspek ekonomi maupun skala yang lebih di antaranya mencakup lingkungan dan kesehatan yang disesuaikan dengan kebijakan Indonesia dan global.

## Lampiran

### Kategori Objek Kena Cukai di Berbagai Negara

No	Negara	Kategori Objek Kena Cukai
1	Afrika Selatan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. produk alkohol</li> <li>2. produk tembakau</li> <li>3. bahan bakar</li> <li>4. beberapa jenis plastik tas</li> <li>5. pembangkit tenaga listrik, yang menggunakan bahan bakar tidak terbarukan atau membahayakan lingkungan</li> <li>6. mesin yang menghasilkan emisi karbondioksida</li> <li>7. ban</li> <li>8. lampu tidak ramah energi</li> </ol>
2	Amerika Serikat	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. bahan bakar</li> <li>2. pajak lingkungan</li> <li>3. jasa komunikasi dan transportasi udara</li> <li>4. penjualan alat berat</li> <li>5. berbagai jenis barang manufaktur</li> <li>6. jasa menumpang kapal</li> <li>7. pesawat</li> <li>8. asuransi luar negeri</li> <li>9. jasa <i>indoor tanning</i></li> <li>10. <i>patient-centered outcomes research fee</i></li> </ol>
3	Arab Saudi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. minuman ringan</li> <li>2. energi minuman</li> <li>3. tembakau dan turunannya.</li> </ol>
4	Argentina	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. tembakau dan produk tembakau</li> <li>2. minuman beralkohol</li> <li>3. minuman ringan,</li> <li>4. kendaraan</li> <li>5. telpon seluler,</li> <li>6. produk elektronik</li> <li>7. premi asuransi</li> </ol>
5	Australia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. produk alkohol</li> <li>2. tembakau</li> <li>4. bahan bakar</li> </ol>
6	Azerbaijan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. minuman beralkohol</li> <li>2. produk tembakau</li> <li>3. produk minyak</li> <li>4. kendaraan</li> <li>5. impor platinum, emas, perhiasan dan produk lainnya logam mulia yang diproses, atau mengandung berlian</li> </ol>
7	Bangladesh	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. jasa perbankan dan institusi pembiayaan lainnya</li> <li>2. jasa angkutan udara</li> <li>3. tembakau</li> <li>4. kacang areca</li> <li>5. kopi</li> <li>6. emas dan perak beserta turunannya</li> </ol>
8	Belanda	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. produk mengandung alkohol: <i>beer, wine</i>, produk <i>intermediate</i>,</li> <li>2. produk tembakau</li> <li>3. minyak mineral</li> </ol>
9	Belgia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. minuman alkohol,</li> <li>2. produk energi ,</li> <li>3. tembakau olahan</li> <li>4. minuman non-alkohol (soda dan air)</li> <li>5. kopi</li> </ol>

10	Bolivia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. rokok dan tembakau;</li> <li>2. kendaraan bermotor;</li> <li>3. minuman ringan;</li> <li>4. <i>beer</i>;</li> <li>5. minuman keras yang terbuat dari jagung;</li> <li>7. minuman alkohol.</li> </ol>
11	Brazil	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. produk industri penggilingan; malt; pati; inulin; gluten gandum</li> <li>2. olahan daging, ikan atau krustasea, moluska atau invertebrata air lainnya</li> <li>3. gula dan kembang gula</li> <li>4. olahan kakao dan kakao</li> <li>5. olahan sayuran, buah, kacang atau bagian lain dari tanaman</li> <li>6. aneka olahan makanan</li> <li>7. minuman, minuman keras dan cuka</li> <li>8. residu dan limbah dari industri makanan; pakan ternak siap saji</li> <li>9. tembakau dan pengganti tembakau yang diproduksi</li> <li>10. garam; sulfur; tanah dan batu; plester, kapur dan semen</li> <li>11. bahan bakar mineral, minyak mineral dan produk distilasi mereka; zat bitumen; lilin mineral</li> <li>12. ekstrak tanning atau pencelupan; tanin dan turunannya; pigmen dan zat pewarna lainnya; cat dan pernis; cat</li> <li>13. minyak atsiri dan resinoid; wewangian, kosmetik</li> <li>14. sabun, alat cuci, pelumas, lilin, pasta</li> <li>15. bahan peledak; artikel piroteknik; pertandingan; paduan piroforik; zat yang mudah terbakar</li> <li>16. barang fotografi dan sinematografi</li> <li>17. aneka produk kimia</li> <li>18. plastik dan turunannya</li> <li>19. karet dan turunannya</li> <li>20. barang dari kulit; pelana dan baju zirah; barang perjalanan, tas tangan dan sejenisnya; karya seni</li> <li>21. kulit berbulu dan bulu tiruan; bulu buatan</li> <li>22. kayu dan barang dari kayu, arang kayu</li> <li>23. kertas dan kertas karton; barang dari bubur kertas, dari kertas atau dari kertas karton</li> <li>24. serat staple buatan</li> <li>25. gumpalan, felt dan bukan tenunan; kabel khusus; tali pengikat, tali dan kabel; barang-barang alat makan</li> <li>26. karpet</li> <li>27. kain tekstil olahan</li> <li>28. payung, payung matahari, tongkat jalan, tongkat kursi, cambuk, kayuhan dan bagian-bagiannya</li> <li>29. bulu dan rambut imitasi</li> <li>30. barang dari batu, plester, semen, asbes, mika atau bahan semacam itu</li> <li>31. produk keramik</li> <li>32. kaca dan pecah belah</li> <li>33. mutiara alam atau budidaya, batu mulia atau semi mulia, logam mulia, logam yang dilapisi logam mulia, dan barang daripadanya; perhiasan; koin</li> <li>34. besi dan baja</li> <li>35. barang dari besi atau baja</li> <li>36. tembaga dan turunannya</li> <li>37. aluminium dan turunannya</li> <li>38. logam dasar lainnya</li> <li>39. peralatan makan</li> <li>40. bermacam-macam barang dari logam tidak mulia</li> <li>41. reaktor nuklir, boiler, permesinan dan peralatan mekanis, bagiannya</li> </ol>



		<p>42. mesin dan peralatan listrik dan bagiannya; perekam suara dan reproduksi, gambar televisi dan perekam suara dan reproduksi, dan bagian dan aksesoris dari barang-barang tersebut</p> <p>43. kendaraan selain kereta api atau trem, dan suku cadang dan aksesorisnya</p> <p>44. pesawat udara, pesawat ruang angkasa, dan bagiannya</p> <p>45. kapal dan struktur apung</p> <p>46. optik, fotografi, sinematografi, mengukur, memeriksa, presisi, instrumen dan aparatus medis atau bedah; ilmu bedah, gigi atau hewan, termasuk aparatus scintigraphic; bagian dan aksesorisnya bab 91 jam dan arloji dan bagiannya</p> <p>47. senjata dan amunisi; bagian dan aksesorisnya</p> <p>48. perabotan; furniture medis dan bedah; kasur, kasur pendukung, bantal dan perabotan boneka semacam itu; lampu dan perlengkapan lampu, tidak dirinci atau termasuk dalam pos lainnya; tanda-tanda diterangi, papan nama diterangi dan sejenisnya; konstruksi prefabrikasi</p> <p>49. mainan, permainan dan perlengkapan olahraga; bagian dan aksesorisnya</p> <p>50. objek lainnya</p>
12	Brunei Darussalam	<p>1. tembakau dan produk yang menyerupai tembakau</p> <p>2. senyawa kimia organik (msg)</p> <p>3. minyak esensial dan resin; pewangi, kosmetik atau toilet</p> <p>4. bahan peledak dan turunannya</p> <p>5. fotografi atau barang sinematografi</p> <p>6. plastik dan turunannya</p> <p>7. kulit dan turunannya</p> <p>8. kulit berbulu dan bulu artifisial serta barang yang menyerupainya</p> <p>9. karpet dan tekstil lain yang menutupi lantai</p> <p>10. kaca dan produk yang berbahan kaca</p> <p>11. mutiara alami, batu berharga dan batu semi berharga, logam mulia,</p> <p>12. logam mulia, perhiasan imitasi, koin</p> <p>13. besi dan baja</p> <p>14. reaktor nuklir, mesin pemanas dan produknya</p> <p>15. rel dan kereta api serta peralatannya; perelatan mekanis,</p> <p>16. kendaraan selain kereta api serta peralatannya,</p> <p>17. lensa, fotografi, sinematografi, alat ukur, alat medis atau alat bedah dan perlengkapannya</p> <p>18. jam dan jam tangan berserta peralatannya</p> <p>19. mainan, <i>video games</i> dan peralatan olah raga beserta alat dukungannya</p> <p>20. pemantik rokok dan alat pemantik api lainnya baik itu mekanis atau pun elektrik, dan benda-benda yang menyerupainya</p> <p>21. pipa rokok dan cerutu atau pun pemegang rokok dan bagiannya</p> <p>22. sikat, sisir rambut dan sejenisnya, penjepit rambut, alat pengkriting rambut</p>
13	Ekuador	<p>1. minuman manis, non-alkohol dan minuman berkarbonisasi</p> <p>2. kendaraan otomobil tertentu</p> <p>3. pesawat</p> <p>4. helikopter,</p> <p>5. perahu.</p> <p>6. rokok</p> <p>7. minuman alkohol</p>
14	El Salvador	<p>1. minuman beralkohol</p> <p>2. rokok</p> <p>3. minuman berkarbon.</p>
15	Ethiopia	<p>1. segala jenis gula (dalam bentuk solid) kecuali <i>molasses</i></p>

		<ol style="list-style-type: none"> <li>2. minuman</li> <li>3. alkohol murni</li> <li>4. tembakau dan produk turunannya</li> <li>5. garam</li> <li>6. bahan bakar-super benzene, regular benzene, petrol, bensin dan lain nya, minuman keras</li> <li>7. parfum</li> <li>8. tekstil dan produk tekstil</li> <li>9. aksesoris yang terbuat dari emas, perak, dan material lainnya</li> <li>10. mesin pencuci untuk kebutuhan domestik</li> <li>11. mesin pencuci piring sejenisnya untuk kebutuhan domestik</li> <li>12. <i>video decks</i></li> <li>13. televisi dan kamera video</li> <li>14. televisi broadcast</li> <li>15. mobil</li> <li>16. karpet</li> <li>17. asbes dan produknya</li> <li>18. jam dan jam tangan</li> <li>19. boneka dan mainan</li> </ol>
16	Filipina	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. produk alkohol,</li> <li>2. produk tembakau,</li> <li>3. perhiasan,</li> <li>4. parfum dan air toilet</li> <li>5. kapal pesiar dan kapal lain yang digunakan untuk keperluan hiburan dan atau olahraga,</li> <li>6. kendaraan mobil,</li> <li>7. minuman berpemanis,</li> <li>8. produk bahan bakar (<i>petroleum</i>)</li> </ol>
17	Ghana	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. rokok dan produk tembakau</li> <li>2. minuman beralkohol</li> <li>3. minuman non-alkohol, minuman berkarbonisasi</li> <li>4. air botol</li> <li>5. produk lain yang ditetapkan oleh kementerian</li> </ol>
18	Guatemala	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. minuman alkohol</li> <li>2. produk tembakau</li> </ol>
19	Hongkong	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. minuman keras</li> <li>2. tembakau</li> <li>3. minyak hidrokarbon</li> <li>4. methyl alkohol</li> </ol>
20	Hungaria	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. tembakau</li> <li>2. produk penghasil energi</li> </ol>
21	Indonesia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. produk tembakau,</li> <li>2. minuman beralkohol,</li> <li>3. etil alkohol</li> </ol>
22	Irlandia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. minyak bumi</li> <li>2. listrik</li> <li>3. alkohol</li> <li>4. tembakau</li> <li>5. minuman berpemanis</li> <li>6. <i>excise licences</i> (mesin dan tempat hiburan)</li> <li>7. arena taruhan</li> </ol>
23	Kamboja	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. minuman ringan,</li> <li>2. minuman keras</li> <li>3. rokok</li> <li>4. produk minuman tanpa alkohol, lokal atau impor</li> <li>5. automobil dan onderdil mobil</li> <li>6. minyak tanah, diesel dan <i>petroleum</i>, diesel dan bensin</li> <li>7. pendingin ruangan</li> <li>8. kosmetik</li> </ol>

		<ol style="list-style-type: none"> <li>9. peralatan kamera</li> <li>10. pelumas,</li> <li>11. jasa hiburan</li> <li>12. transportasi udara</li> <li>13. jasa telepon</li> </ol>
24	Kanada	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. kendaraan yang boros bahan bakar</li> <li>2. pendingin ruangan kendaraan</li> <li>3. bahan bakar</li> <li>4. minuman beralkohol</li> <li>5. produk tembakau</li> <li>6. ganja</li> </ol>
25	Korea Selatan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. perhiasan (kecuali berlian untuk kebutuhan industri dan biji mentah, mutiara, cangkak kura-kura, koral, amber, gading, dan benda yang terbuat dari itu</li> <li>2. besi berharga</li> <li>3. jam tangan berkualitas tinggi</li> <li>4. karpet berkualitas tinggi</li> <li>5. tas berkualitas tinggi</li> <li>6. bulu berkualitas tinggi dan produk yang terbuat darinya kecuali bulu kelinci dan produk yang terbuat darinya dan bulu mentah:</li> <li>7. furnitur berkualitas tinggi</li> <li>8. kendaraan bermotor</li> <li>9. bahan bakar</li> <li>10. tembakau</li> <li>11. trek pacuan kuda</li> <li>12. sepeda dan trek balap</li> <li>13. kapal balap</li> <li>14. tempat dimana mesin slot ditempatkan</li> <li>15. pelatihan golf</li> <li>16. kasino</li> <li>17. bar untuk warga negara asing,</li> </ol>
26	Kuba	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. alkohol,</li> <li>2. cerutu, tembakau,</li> <li>3. bahan bakar,</li> <li>4. kendaraan otomotif,</li> </ol>
27	Laos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. bahan bakar;</li> <li>2. gas alam untuk kendaraan;</li> <li>3. minuman keras, beer dan minuman beralkohol lainnya;</li> <li>4. minuman ringan, soda, minuman berenergi, air mineral;</li> <li>5. rokok termasuk tembakau, paket rokok, cerutu;</li> <li>6. kristal dan perhiasan kristal;</li> <li>7. segala jenis karpet;</li> <li>8. peralatan furnitur dengan nominal 10,000 kip atau lebih,</li> <li>9. parfum, kosmetik;</li> <li>10. kartu dan peralatan judi;</li> <li>11. roket tradisional, kembang api, kraket</li> <li>12. kendaraan termasuk motor dan mobil;</li> <li>13. onderdil kendaraan dan item dekorasi;</li> <li>14. kapal cepat, kapal pesiar, motor sport termasuk onderdil dan</li> <li>15. televisi satelit penerima sinyal, <i>audio-video players</i>, kamera, telepon, instrumen musik, termasuk komponen dan aksesoris,</li> <li>16. pendingin ruangan, mesin pencuci, pendingin ruangan, mesin pencuci, <i>vacuum cleaners</i>;</li> <li>17. biliard tables, snooker tables, peralatan bowling, permainan sepakbola</li> <li>18. segala jenis mesin permainan</li> </ol>
28	Lithuania	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>beer, wine</i> yang terbuat dari anggur dan minuman berfermentasi lainnya,</li> <li>2. produk <i>intermediate</i>,</li> </ol>

		<ol style="list-style-type: none"> <li>3. etil alkohol,</li> <li>4. tembakau olahan, rokok, cerutu dan rokok tembakau,</li> <li>5. produk penghasil energi, bensin, minyak tanah, gas minyak, gas untuk pertanian, bahan bakar minyak, gas <i>petroleum</i> dan gas <i>hydrocarbon</i>, gas alam, listrik, batu bara dan <i>lignite</i></li> </ol>
29	Luksemburg	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. produk yang boros energi</li> <li>2. listrik</li> <li>3. produk tembakau</li> <li>4. alkohol dan minuman beralkohol</li> </ol>
30	Malaysia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. minuman keras</li> <li>2. tembakau dan produk tembakau</li> <li>3. kendaraan bermotor</li> <li>4. kartu, mahjong, video game</li> </ol>
31	Meksiko	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. bensin</li> <li>2. minuman keras</li> <li>3. rokok dan tembakau</li> <li>4. jasa untuk perjudian</li> <li>5. jasa komunikasi tertentu</li> </ol>
32	Myanmar	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. tembakau dan produknya</li> <li>2. minuman keras</li> <li>3. kayu jati, kayu gelondongan dan bubur kayu (timber)</li> <li>4. perhiasan</li> <li>5. kendaraan roda empat dengan kapasitas lebih dari 1800 cc</li> <li>6. minyak tanah, bensin, diesel, bahan bakar jet dan gas</li> </ol>
33	Pakistan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. minyak makan,</li> <li>2. produk tembakau,</li> <li>3. minuman manis,</li> <li>4. bahan baakar</li> <li>5. iklan</li> <li>6. jasa kurir</li> <li>7. jasa komunikasi</li> <li>8. jasa keuangan</li> </ol>
34	Panama	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. kendaraan mewah,</li> <li>2. perhiasan,</li> <li>3. senjata api,</li> <li>4. minuman alkohol</li> <li>5. tembakau</li> </ol>
35	Papua Nugini	<p>lebih dari 140 jenis barang dengan lima kategori utama</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. tembakau dan produk turunannya</li> <li>2. alkohol</li> <li>3. minyak bumi</li> <li>4. kendaraan</li> <li>5. barang lainnya (mencakup barang mewah seperti misalnya perhiasan, televisi, kamera, dan lain-lain serta barang-barang berbahaya seperti misalnya senjata dan perlengkapan perjudian).</li> </ol> <p>lebih lengkap dapat dilihat di: <a href="http://taxreview.gov.pg/wp-content/uploads/2015/04/15.04.10_issues.paper_6_excise.pajakation.pdf">http://taxreview.gov.pg/wp-content/uploads/2015/04/15.04.10_issues.paper_6_excise.pajakation.pdf</a></p>
36	Peru	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. bahan bakar,</li> <li>2. <i>beer</i>, minuman keras,</li> <li>3. minuman ringan,</li> <li>4. rokok.</li> <li>5. bisnis taruhan dan judi.</li> </ol>
37	Polandia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. alkohol</li> <li>2. rokok</li> <li>3. produk penghasil energi (bensin, minyak, gas)</li> <li>4. mobil berpenumpang</li> <li>5. listrik</li> </ol>
38	Puerto Riko	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. gula</li> </ol>

		<ol style="list-style-type: none"> <li>2. semen</li> <li>3. kendaraan</li> <li>4. rokok</li> <li>5. minuman keras</li> <li>6. bahan bakar</li> </ol>
39	Rwanda	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. jus buah</li> <li>2. soda dan <i>lemonade</i></li> <li>3. air mineral</li> <li>4. minuman keras</li> <li>5. rokok</li> <li>6. alat komunikasi</li> <li>7. bahan bakar</li> <li>8. pelumas</li> <li>9. susu bubuk</li> <li>10. kendaraan</li> </ol>
40	Selandia Baru	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Alkohol</li> <li>2. Bahan bakar</li> <li>3. Produk tembakau</li> </ol>
41	Singapura	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. minuman keras</li> <li>2. produk tembakau</li> <li>3. kendaraan bermotor</li> <li>4. produk minyak bumi dan campuran biodiesel</li> </ol>
42	Siprus	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. produk energi dan listrik</li> <li>2. minuman non-alkohol</li> <li>3. minuman beralkohol</li> <li>4. tembakau,</li> </ol>
43	Slovakia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. minyak mineral</li> <li>2. minuman beralkohol</li> <li>3. produk tembakau</li> <li>4. listrik, batu bara, dan gas alam</li> </ol>
44	Sudan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. produk minuman tidak memabukkan: jus buah; air (alami atau artifisial); minuman ringan; minuman fermentasi</li> <li>2. etil alkohol</li> <li>3. produk tembakau</li> <li>4. bahan bakar</li> <li>5. kendaraan bermotor dan aksesorisnya</li> <li>6. jasa transportasi udara</li> <li>7. jasa sewa</li> <li>8. perusahaan asuransi</li> <li>9. jasa telekomunikasi</li> </ol>
45	Tanzania	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. minuman keras</li> <li>2. minuman ringan, mineral air, buah jus,</li> <li>3. dvd,vcd,cd dan <i>audio tapes</i>,</li> <li>4. rokok, tembakau</li> <li>5. produk <i>petroleum</i> dan gas alam.</li> <li>6. jasa transfer uang</li> <li>7. jasa komunikasi elektronik ,</li> <li>8. jasa televisi berbayar</li> <li>9. impor furnitur,</li> <li>10. kendaraan bermotor,</li> <li>11. plastik tas,</li> <li>12. pesawat terbang</li> <li>13. senjata api,</li> <li>14. kosmetik</li> </ol>
46	Thailand	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. minyak dan produk minyak</li> <li>2. produk minuman</li> <li>3. peralatan listrik</li> <li>4. baterai</li> <li>5. kaca dan produk kaca</li> </ol>

		<ol style="list-style-type: none"> <li>6. produk automobil</li> <li>7. produk motor</li> <li>8. produk kapal motor</li> <li>9. pewangi dan produk kosmetik</li> <li>10. karpet dan produk tekstil untuk lantai</li> <li>11. marmer dan produk granit</li> <li>12. produk yang merusak atmosfer</li> <li>13. produk minuman keras</li> <li>14. produk tembakau</li> <li>15. kartu bermain</li> <li>16. produk lain yang ditetapkan oleh <i>royal decree</i></li> <li>17. bisnis hiburan</li> <li>18. bisnis perjudian</li> <li>19. bisnis yang berpengaruh pada lingkungan hidup</li> <li>20. bisnis yang memiliki izin pemerintah</li> <li>21. jasa lain yang tertera dalam <i>royal decree</i></li> </ol>
47	Timor Leste	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. bir</li> <li>2. <i>wine, vermouth</i>, dan minuman fermentasi seperti cuka apel</li> <li>3. etil alkohol dan minuman alkohol lain</li> <li>4. bensin, produk bahan bakar diesel dan petroleum</li> <li>5. tembakau dan produk tembakau</li> <li>6. pemantik rokok</li> <li>7. rokok pipa</li> <li>8. senjata dan amunisi</li> <li>9. motor dan kendaraan berpenumpang sedikit</li> <li>10. perahu dan pesawat terbang privat</li> </ol>
48	Turki <sup>1</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. produk petroleum, gas alam</li> <li>2. minyak pelumas dan turunannya</li> <li>3. kendaraan darat</li> <li>4. kendaraan laut</li> <li>5. kendaraan udara</li> <li>6. minuman beralkohol</li> <li>7. minuman berkarbonisasi,</li> <li>8. rokok dan produk tembakau,</li> <li>9. kaviar</li> <li>10. bulu</li> <li>11. telepon genggam</li> <li>12. peralatan elektronik rumah tangga</li> <li>13. senjata</li> <li>14. jenis barang konsumsi lainnya yang terdapat pada list iv</li> </ol>
49	Uni Emirat Arab	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. minuman berkarbonisasi</li> <li>2. minuman berenergi</li> <li>3. tembakau dan produk tembakau</li> </ol>
50	Uruguay <sup>2</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. minuman berwarna</li> <li>2. produk alkohol dan pewangi</li> <li>3. tembakau, cerutu dan rokok</li> <li>4. tenaga listrik</li> <li>5. otomotif</li> <li>6. pelumas</li> <li>7. bahan bakar</li> </ol>
51	Vietnam	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. rokok, cerutu dan produk tembakau lainnya,</li> <li>2. minuman beralkohol;</li> <li>3. <i>beer</i>;</li> </ol>

<sup>1</sup> Secara garis besar Turki membagi kategori objek kena cukai berupa *Special Consumption Tax* menjadi empat klasifikasi, yakni List I yang berkaitan dengan bahan bakar dan pelumas, List II yang berkaitan dengan kendaraan darat laut dan udara, List III yang berkaitan dengan minuman beralkohol dan bersoda serta produk tembakau, dan List IV yang mengatur barang konsumsi lainnya yang dikenakan cukai.

<sup>2</sup> Direccion Generela Impositiva. Impuesto Especifico Interno (IMESI) Actualization Julio 2018.



		<ol style="list-style-type: none"> <li>4. mobil yang memiliki kursi kurang dari 24 termasuk mobil berpenumpang dua orang dan transportasi kargo dengan dua baris tempat duduk atau lebih,</li> <li>5. sepeda motor roda dua dan roda tiga dengan kapasitas bensin lebih dari 125 cc,</li> <li>6. pesawat terbang dan kapal pesiar;</li> <li>7. segala jenis bensin, naphtha dan komponen lain yang mengandung bensin;</li> <li>8. pendingin ruangan dengan 90,000 btu atau kurang;</li> <li>9. judi;</li> <li>10. lotre</li> <li>11. arena dansa</li> <li>12. tempat pijat dan bar karaoke;</li> <li>13. kasino; <i>prize-winning video games</i>, serta mesin undian lainnya</li> <li>14. arena taruhan,</li> <li>15. bisnis golf, termasuk penjualan kartu anggota ataupun penjualan tiket</li> <li>16. bisnis lotre.</li> </ol>
52	Zambia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. minuman alkohol</li> <li>2. opaque beer</li> <li>3. hidrokarbon</li> <li>4. minuman keras</li> <li>5. wine</li> <li>6. <i>water time</i></li> <li>7. kosmetik</li> <li>8. energi elektrik</li> <li>9. tas plastik</li> <li>10. rokok</li> </ol>
53	Zimbabwe	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. tembakau,</li> <li>2. minuman keras</li> </ol>



Ensuring a Balanced Tax System

Menara DDTC  
Jl. Raya Boulevard Barat Blok XC 5-6 No. B, Kelapa Gading  
Jakarta Utara 14240 Indonesia  
Phone: +62 21 2938 2700  
Fax: +62 21 2938 2699  
[ddtc.co.id](http://ddtc.co.id)