

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori dan Penelitian Terdahulu

Dalam sebuah penelitian, landasan teori berperan sebagai dasar konseptual yang digunakan untuk memahami dan menganalisis fenomena yang diteliti. Teori dalam penelitian memberikan pemahaman mengenai hubungan antar variabel, membantu menjelaskan pola yang terjadi, serta menjadi kerangka berpikir dalam menginterpretasikan hasil penelitian (Qotrun A., 2023).

Dalam konteks penelitian ini, terdapat teori dan konsep yang digunakan sebagai landasan, yaitu Teori Perilaku Konsumen dan Konsep Kebijakan Publik. Teori Perilaku Konsumen menjelaskan bagaimana individu membuat keputusan terkait konsumsi, termasuk dalam merespons kenaikan cukai tembakau. Sementara itu, Konsep Kebijakan Publik membantu memahami bagaimana kebijakan pemerintah, seperti kenaikan cukai, dapat berdampak pada perilaku masyarakat dan pendapatan negara.

2.1.1 Teori Perilaku Konsumen (*Consumer Behavior Theory*)

Teori perilaku konsumen merupakan kajian yang mempelajari bagaimana individu, kelompok, maupun organisasi membuat keputusan dalam memilih, membeli, menggunakan, serta membuang produk atau jasa untuk memenuhi kebutuhan dan keinginan mereka (Kotler & Keller, 2016). Teori ini menyoroti berbagai faktor yang mempengaruhi keputusan pembelian, seperti harga, kualitas produk, preferensi pribadi, pengaruh sosial, kondisi ekonomi, serta faktor psikologis yang mendasari perilaku konsumsi. Dalam pendekatan ekonomi, perilaku konsumen sering kali dikaitkan dengan konsep utilitas dan elastisitas

permintaan, yang menjelaskan sejauh mana perubahan harga dapat mempengaruhi keputusan pembelian konsumen.

Dalam konteks penelitian ini, teori perilaku konsumen digunakan untuk memahami bagaimana perokok di Indonesia merespons kebijakan kenaikan tarif cukai tembakau yang berdampak pada harga jual rokok. Jika perilaku konsumen bersifat elastis terhadap harga, maka kenaikan cukai akan mendorong penurunan konsumsi, karena konsumen cenderung berhenti merokok atau mengurangi intensitas konsumsi. Sebaliknya, jika permintaan terhadap rokok bersifat inelastis, maka perokok cenderung tetap membeli rokok meskipun harganya naik, atau mencari alternatif yang lebih murah seperti rokok linting atau produk ilegal (Susilawati et al., 2022).

Lebih lanjut, teori ini juga menjelaskan dimensi sosial dan psikologis dari respons konsumen terhadap perubahan harga. Kenaikan tarif cukai dapat mempengaruhi persepsi konsumen terhadap rokok, baik sebagai barang mewah yang semakin tidak terjangkau, maupun sebagai kebutuhan yang tetap harus dipenuhi tanpa memperhatikan harga. Dalam beberapa kasus, perokok dengan tingkat ketergantungan tinggi akan tetap mempertahankan kebiasaan merokok meskipun terjadi kenaikan harga, yang menunjukkan bahwa keputusan konsumsi mereka lebih didorong oleh faktor psikologis daripada pertimbangan ekonomi (Powell & Chaloupka, 2019).

2.1.2 Konsep Kebijakan Publik

Menurut Hogwood dan Gunn (1984), kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang disengaja dan terkoordinasi oleh pemerintah untuk

mencapai tujuan tertentu dalam ruang lingkup masalah publik. Kebijakan publik dapat berbentuk regulasi, insentif, disinsentif, serta alokasi sumber daya yang ditujukan untuk mempengaruhi perilaku masyarakat dalam rangka mencapai kesejahteraan bersama. Dalam konteks saat ini, pendekatan tersebut masih relevan dan digunakan dalam berbagai analisis kebijakan, termasuk kebijakan fiskal seperti pengenaan cukai tembakau. Sebagaimana dijelaskan oleh Mansur (2021), konsep kebijakan publik menurut Hogwood & Gunn memberikan kerangka kerja dalam memahami bagaimana suatu kebijakan dirancang, diimplementasikan, serta dievaluasi secara sistematis oleh pemerintah untuk mengatasi persoalan publik yang kompleks.

Dalam penelitian ini, konsep kebijakan publik digunakan untuk memahami efektivitas kebijakan kenaikan cukai tembakau di Indonesia dalam menurunkan jumlah perokok serta meningkatkan pendapatan negara. Kebijakan kenaikan cukai bertujuan untuk mengurangi konsumsi rokok melalui mekanisme harga, tetapi efektivitasnya dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti penerimaan masyarakat, pengawasan terhadap pasar rokok ilegal, serta kebijakan pendukung lainnya.

Selain itu, konsep ini juga membantu menganalisis peran berbagai faktor dalam kebijakan cukai tembakau, termasuk pemerintah, industri rokok, kelompok advokasi kesehatan, serta konsumen itu sendiri. Dalam beberapa kasus, kebijakan cukai yang tidak diimplementasikan dengan baik justru dapat meningkatkan konsumsi rokok ilegal, yang akhirnya merugikan pendapatan negara dan mengurangi efektivitas kebijakan tersebut (Santoso & Erlando., 2020).

2.1.3 Cukai

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai, cukai adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang memiliki karakteristik khusus. Barang-barang ini dianggap perlu dibatasi pemakaiannya, diawasi peredarannya, berpotensi menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat, dan karenanya layak dikenakan pungutan negara (Nafi'ah, 2021). Berdasarkan ketentuan dalam undang-undang tersebut, barang yang termasuk dalam objek cukai meliputi:

1. Hasil Tembakau

Hasil tembakau merupakan salah satu jenis barang yang dikenakan cukai oleh pemerintah. Produk yang termasuk dalam kategori ini antara lain sigaret, cerutu, rokok daun, tembakau iris, dan hasil olahan tembakau lainnya. Penggolongan ini tidak mempertimbangkan penggunaan bahan tambahan atau bahan pengganti dalam proses produksinya. Selama produk tersebut merupakan hasil olahan tembakau, maka tetap dikategorikan sebagai barang kena cukai sesuai ketentuan yang berlaku.

2. Etil Alkohol

Etil alkohol adalah senyawa organik cair yang tidak berwarna dan memiliki rumus kimia C_2H_5OH . Zat ini dapat diperoleh melalui proses fermentasi, penyulingan, maupun sintesis kimia. Selain etil alkohol dalam bentuk murni, pemerintah juga mengenakan cukai pada minuman yang mengandung etil alkohol. Minuman tersebut dihasilkan

dengan cara peragian, penyulingan, atau metode lainnya, dengan kandungan etil alkohol sebagai bahan dasar atau bahan bakunya.

Dengan demikian, cukai memiliki peran strategis sebagai instrumen fiskal yang tidak hanya bertujuan menambah penerimaan negara, tetapi juga mengatur konsumsi barang-barang tertentu yang dapat berdampak negatif bagi masyarakat, seperti produk tembakau dan minuman beralkohol. Kebijakan cukai diterapkan sebagai bentuk campur tangan negara dalam menjaga kesehatan publik serta mengendalikan dampak sosial dan ekonomi yang ditimbulkan dari konsumsi barang tersebut. Oleh karena itu, pemahaman mengenai dasar hukum dan jenis-jenis barang kena cukai menjadi landasan penting dalam menganalisis efektivitas kebijakan cukai, terutama dalam konteks pengendalian konsumsi hasil tembakau di Indonesia (Kementerian Keuangan RI, 2022, PMK No. 109/PMK.010/2022).

2.1.4 Tarif Cukai Hasil Tembakau

Kebijakan tarif cukai berfungsi untuk mengendalikan dampak negatif konsumsi tembakau sekaligus meningkatkan penerimaan negara. Besarnya penerimaan cukai hasil tembakau tergantung pada seberapa besar cukai yang dibayarkan oleh perusahaan, yang dihitung berdasarkan golongan produk tembakau mereka. Pembayaran cukai oleh perusahaan dilakukan berdasarkan pemesanan pita cukai. Tarif cukai pertama kali diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 179/PMK.011/2012 yang mulai berlaku pada 25 Desember 2012, kemudian diperbarui melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 205/PMK.011/2014 pada 17 Oktober 2014 yang berlaku mulai 1 Januari 2015, dan diperbaharui kembali

melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 198/PMK.010/2015 yang berlaku pada 1 Januari 2016.

Selanjutnya, tarif cukai hasil tembakau mengalami kenaikan secara bertahap melalui Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 152/PMK.010/2022 (Kementerian Keuangan, 2019), yang mengatur tarif cukai untuk tahun 2022. Kenaikan tarif cukai ini bertujuan untuk mengendalikan konsumsi tembakau. Kenaikan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 109/PMK.010/2022 (Kementerian Keuangan, 2022), yang mencakup tarif cukai untuk tahun 2023 dan 2024. Pemerintah terus melakukan penyesuaian tarif untuk mendukung pengendalian konsumsi dan meningkatkan penerimaan negara.

Menurut Prasetyono (2012), tarif pajak atau cukai harus ditetapkan terlebih dahulu, karena tarif ini berkaitan erat dengan fungsi pajak sebagai sumber pendapatan negara dan instrumen pengaturan. Dengan sistem tarif spesifik yang diterapkan pada cukai hasil tembakau, pemerintah bertujuan untuk mengendalikan konsumsi sambil meningkatkan penerimaan negara. Pemerintah juga membedakan jenis tembakau atau sigaret berdasarkan proses pembuatannya, di antaranya:

- a. Sigaret Kretek Mesin (I dan II) (SKM): Sigaret yang dicampur dengan cengkeh (asli atau tiruan) dalam pembuatannya dengan mesin, dari pelintingan hingga pemasangan pita cukai.
- b. Sigaret Putih Mesin (I dan II) (SPM): Sigaret tanpa cengkeh, kelembak, atau kemenyan, yang diproduksi menggunakan mesin.

- c. Sigaret Kretek Tangan (I, II, dan III) (SKT): Sigaret yang dicampur dengan cengkeh dalam proses pembuatannya secara manual tanpa menggunakan mesin.
- d. Sigaret Putih Tangan (I, II, dan III) (SPT): Sigaret tanpa bahan campuran seperti cengkeh, kelembak, atau kemenyan, yang dibuat secara manual tanpa mesin.
- e. Sigaret Kretek Tangan Filter (I dan II) (SKTF): Sigaret kretek tangan yang dilengkapi filter, diproduksi secara manual tanpa mesin.
- f. Sigaret Putih Tangan Filter (I dan II) (SPTF): Sigaret putih tangan dengan filter, diproduksi secara manual tanpa mesin.
- g. Tembakau Iris (TIS): Tembakau yang dirajang untuk digunakan, tanpa bahan pengganti atau pembantu.
- h. Rokok Daun atau Klobot (KLB): Tembakau yang dibuat menggunakan daun nipah atau sejenisnya, dilinting secara manual.
- i. Sigaret Kelembak Menyan (KLM): Sigaret yang dicampur dengan kelembak atau kemenyan, baik yang asli maupun tiruan.
- j. Cerutu (CRT): Sigaret yang digulung dari lembaran daun tembakau untuk dipakai, tanpa bahan tambahan lain.

Dengan klasifikasi ini, pemerintah dapat menetapkan tarif cukai berdasarkan jenis dan metode produksi tembakau yang bersangkutan, yang bertujuan untuk

memberikan kontrol lebih besar terhadap konsumsi dan untuk mendukung kebijakan pengendalian konsumsi tembakau yang sehat.

2.1.5 Penelitian Terdahulu

Untuk memberikan gambaran mengenai penelitian-penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan efektivitas kenaikan cukai tembakau terhadap jumlah perokok dan pendapatan negara, berikut adalah beberapa penelitian terdahulu yang telah dilakukan dalam rentang waktu 2019 hingga 2024. Penelitian-penelitian ini mencakup berbagai aspek, mulai dari dampak kebijakan cukai terhadap perilaku konsumsi rokok, peningkatan pendapatan negara, hingga perbedaan efek kenaikan cukai berdasarkan kelompok sosial ekonomi.

Tabel berikut menyajikan ringkasan penelitian terdahulu, nama penulis, tahun publikasi, variabel yang digunakan, serta temuan utama yang dapat menjadi dasar dalam penelitian ini:

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu

No	Judul	Nama Penulis	Variabel	Hasil
1	<i>Tobacco Excise Tax Policy in Indonesia: Who Does Reap The Benefit?</i>	Dwi. Budi Santoso dan Angga Erlando (2020)	Dependen : Kebijakan Cukai Tembakau Independent: X1 Jumlah Perokok X2: Peredaran Rokok Ilegal	Kebijakan cukai belum efektif karena lemahnya pengawasan terhadap rokok ilegal.
2	<i>Macroeconomic Impact of Tobacco</i>	Adrianna Bella, Arya Swarnata, Violeta Vulovic, Dhanie Nugroho, Yurdhina Melissa, Usman	Dependen : Kebijakan Cukai Tembakau Independent:	Kenaikan cukai berkontribusi positif

No	Judul	Nama Penulis	Variabel	Hasil
	<i>Taxation in Indonesia</i>	Usman, dan Teguh Dartanto (2024)	X1 Jumlah Perokok X2: Pendapatan Negara Rokok Ilegal	terhadap ekonomi melalui peningkatan pendapatan negara dan penciptaan lapangan kerja.
3	Dampak Kebijakan Tarif Cukai Hasil Tembakau dan Penindakan Rokok Ilegal terhadap Konsumsi Rokok Rumah Tangga	Pratiwi Kusuma Wardani & Khoirunurrofik (2022)	Dependen : Konsumsi Rokok Rumah Tangga Independent: X1: Kenaikan Tarif Cukai X2: Penindakan Rokok Ilegal X3: Kondisi Sosial Ekonomi	Kenaikan tarif cukai 1% mengurangi konsumsi rokok rumah tangga sebesar 1,056%. Namun penindakan rokok ilegal tidak berpengaruh signifikan dalam mengurangi konsumsi rokok.
4	Analisis Kebijakan Kenaikan Tarif Cukai Hasil Tembakau, Aktivitas Pengawasan dan Peredaran Rokok Ilegal di Kantor	Tarisa Berliana Putri, Nur Hidayati, & Zaenul Muttaqien (2024)	Dependen : Peredaran Rokok Ilegal Independent: X1 Kenaikan Tarif Cukai X2: Aktivitas Pengawasan	Kenaikan cukai berkontribusi dalam mengurangi konsumsi rokok ilegal tetapi meningkatkan peredaran rokok ilegal.

No	Judul	Nama Penulis	Variabel	Hasil
	Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Cukai Kediri Tahun 2017-2023			Pengawasan yang ketat membantu menekan pertumbuhan rokok ilegal.
5	Kenaikan dan Penyesederhanaan Tarif Cukai untuk Menurunkan Pengeluaran Konsumsi Rokok dan Prevalensi Perokok Remaja	Muhammad Maulana Makarim & Aditya Subur Purwana (2022)	Dependensi : Y1: Pengeluaran Konsumsi Rokok Rumah Tangga Y2: Prevalensi Perokok Remaja Independent: X1 Kenaikan Tarif Cukai X2: Penyesederhanaan Struktur Tarif Cukai	Kenaikan cukai menurunkan pengeluaran konsumsi rokok rumah tangga tetapi tidak signifikan menurunkan prevalensi perokok remaja.
6	Pajak Tembakau: Permasalahan Produksi Rokok Ilegal di Indonesia	Adfin Rocmad Baidhowah (2019)	Dependensi : pajak Tembakau Independent: X1: Rokok Ilegal X2: Pendapatan Nasional	90% Rokok ilegal berasal dari dalam negeri, Pajak tembakau meningkat dari 2007 hingga 2018.

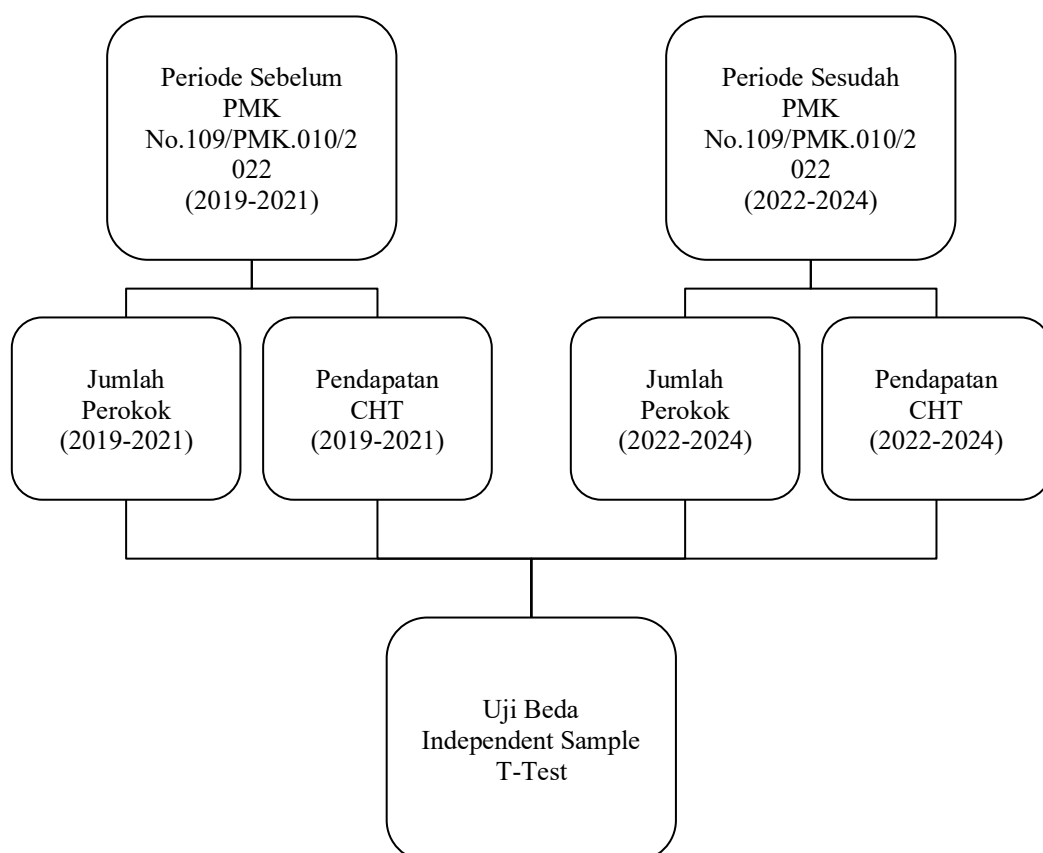
No	Judul	Nama Penulis	Variabel	Hasil
7	Strategi Kebijakan Kenaikan Tarif Cukai Hasil Tembakau dalam Rangka Menekan Konsumsi Rokok Indonesia	Binti Azizatun Nafi'ah (2021)	Dependen : Kebijakan Pemerintah Independent: X1: Tarif Cukai X2: Konsumsi Rokok	Kenaikan tarif cukai belum optimal dalam menekan konsumsi rokok. Masih terdapat factor dalam penerapan kebijakan kenaikan tarif cukai.
8	Analisis Dampak Kenaikan Tarif Cukai Hasil Tembakau dan Fenomena Downtrading Rokok terhadap Negara dan Produksi Tembakau Domestik	Ginanjari Perdana P, Eva Wany, & Budi Prayino (2023)	Dependen : Penerimaan Negara Dari Cukai Tembakau Independent: X1: Kenaikan Tarif Cukai Tembakau X2: Fenomena Down Trading Rokok	Kenaikan tarif cukai meningkatkan penerimaan negara dari 2020-2023, meskipun produksi turun 1,08%.

Sumber : Data diolah

2.2 Kerangka Pemikiran

Penelitian ini mengacu pada teori perilaku konsumen (Kotler & Keller, 2016; Sulilawati et al., 2022) yang menjelaskan bahwa harga merupakan salah satu faktor utama dalam mempengaruhi Keputusan konsumsi Masyarakat. Kenaikan harga, termasuk pada produk rokok akibat tarif cukai, dapat menyebabkan konsumen mengurangi konsumsi atau bahkan berhenti merokok. Di sisi lain, konsep kebijakan publik (Hogwood & Gunn, 1984) menyatakan bahwa kebijakan fiskal seperti cukai digunakan untuk mencapai tujuan publik, baik melalui pengendalian konsumsi maupun peningkatan pendapatan negara.

Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran



Sumber: Data diolah

Berdasarkan konsep tersebut, kenaikan tarif cukai tembakau yang ditetapkan melalui Peraturan Menteri Keuangan No.152/PMK.010/2019 dan PMK No. 109/PMK.010/2022 menjadi titik intervensi pemerintah. Dalam penelitian ini, kebijakan tersebut digunakan sebagai dasar untuk membedakan dua periode waktu, yaitu sebelum kebijakan diberlakukan (2019-2021) dan setelah kebijakan diterapkan (2022-2024). Dengan membandingkan kedua periode tersebut, penelitian bertujuan mengevaluasi apakah kebijakan tersebut efektif dalam menurunkan jumlah perokok dan meningkatkan pendapatan cukai hasil tembakau (CHT).

Secara teknis, data pada kedua periode dibandingkan menggunakan uji beda (*Independent Sample T-Test*) secara terpisah untuk masing masing variabel. Pendekatan ini bertujuan untuk mengukur apakah perbedaan yang terjadi pada periode tersebut signifikan secara statistik atau hanya merupakan fluktuasi biasa. Dengan demikian, kerangka pemikiran ini dibangun atas logika bahwa jika kenaikan tarif cukai memang efektif, aka semestinya akan terlihat perbedaan yang signifikan pada variabel-variabel yang diamati setelah kebijakan diterapkan.

2.3 Hipotesis

Berdasarkan teori perilaku konsumen yang menyatakan bahwa perubahan harga suatu barang, termasuk harga tembakau yang dipengaruhi oleh cukai, akan mempengaruhi keputusan konsumen dalam memilih untuk membeli atau mengonsumsi barang tersebut (Kotler & Keller, 2016; Susilawati et al., 2022), serta konsep kebijakan publik yang menjelaskan bagaimana kebijakan pemerintah, khususnya kebijakan cukai, dapat mempengaruhi perilaku masyarakat dan penerimaan negara (Hogwood & Gunn, 1984), hipotesis penelitian ini disusun

dengan tujuan untuk menguji pengaruh kebijakan kenaikan cukai hasil tembakau terhadap dua variabel utama, yaitu jumlah perokok dan pendapatan cukai hasil tembakau negara.

2.3.1 Jumlah Perokok Sebelum Kenaikan dan Sesudah Kenaikan

Penurunan jumlah perokok sebagai salah satu tujuan dari kebijakan kenaikan tarif cukai dapat dijelaskan melalui teori perilaku konsumen. Menurut Kotler & Keller (2016), perilaku konsumen sangat dipengaruhi oleh harga. Ketika harga suatu barang mengalami kenaikan yang signifikan, maka konsumen akan mempertimbangkan kembali keputusan pembelian mereka. Dalam konteks ini, kenaikan tarif cukai tembakau menyebabkan harga rokok meningkat, yang secara teoritis akan menurunkan konsumsi rokok, terutama bagi kelompok konsumen yang sensitif terhadap harga (Susliawati et al., 2022).

Sejumlah penelitian mendukung teori ini. Misalnya, penelitian oleh Wardani dan Khoirunurrofik (2022) menemukan bahwa kenaikan tarif cukai mampu menurunkan konsumsi rokok rumah tangga meskipun dalam jumlah yang tidak terlalu besar. Penelitian oleh Nafi'ah (2021) juga menyimpulkan bahwa kebijakan kenaikan tarif cukai memiliki pengaruh terhadap menurunnya prevalensi merokok, khususnya pada kelompok usia muda. Dengan demikian, kebijakan kenaikan tarif cukai dapat berperan dalam mengubah perilaku konsumen menuju konsumsi tembakau yang lebih rendah.

Hipotesis 1 (H1). Terdapat perbedaan jumlah perokok yang signifikan antara periode sebelum (2019-2021) dan sesudah (2022-2024) kenaikan tarif cukai tembakau.

2.3.2 Pendapatan Cukai Hasil Tembakau Sebelum dan Sesudah Kenaikan

Peningkatan pendapatan negara dari cukai hasil tembakau dapat dijelaskan melalui konsep kebijakan publik. Menurut Hogwood & Gunn (1984), kebijakan publik adalah instrumen negara untuk mencapai tujuan tertentu, termasuk kebijakan fiskal seperti cukai yang dirancang untuk mengatur perilaku konsumsi masyarakat dan untuk meningkatkan pendapatan negara. Dalam hal ini, kenaikan tarif cukai tembakau yang diterapkan oleh pemerintah dapat memberikan kontribusi langsung terhadap peningkatan pendapatan negara, meskipun jumlah perokok berpotensi menurun.

Berdasarkan konsep kebijakan publik hogwood & gunn (1984), kebijakan publik bersifat responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan biasanya dirancang berdasarkan identifikasi masalah yang kompleks. Dalam kerangka ini, kebijakan fiskal seperti cukai diposisikan sebagai alat untuk mencapai tujuan ekonomi dan sosial secara bersamaan, misalnya dengan mengurangi konsumsi barang berisiko tinggi sekaligus meningkatkan pendapatan negara.

Penelitian oleh Bella et al. (2024) menunjukkan bahwa kebijakan cukai memberikan dampak positif terhadap penerimaan negara, bahkan di tengah penurunan konsumsi. Hal ini sejalan dengan temuan Ginanjar et al. (2023) yang menyatakan bahwa meskipun produksi tembakau domestik menurun akibat kebijakan cukai, namun pendapatan negara tetap meningkat. Hal ini menunjukkan bahwa tarif cukai yang lebih tinggi dapat menjadi sumber fiskal yang efektif.

Hipotesis 2 (H2). Terdapat perbedaan pendapatan cukai hasil tembakau yang signifikan antara periode sebelum (2019-2021) dan sesudah (2022-2024) kenaikan tarif cukai tembakau.