

POLICY PAPER

PERLINDUNGAN KESEHATAN MASYARAKAT DAN KESINAMBUNGAN FISKAL MELALUI REFORMASI KEBIJAKAN CUKAI HASIL TEMBAKAU

DANANG WIDOYOKO
EMERSON YUNTHO
ADE IRAWAN

Policy Paper

PERLINDUNGAN KESEHATAN MASYARAKAT DAN KESINAMBUNGAN FISKAL MELALUI REFORMASI KEBIJAKAN CUKAI HASIL TEMBAKAU

Penyusun

Danang Widoyoko

Emerson Yuntho

Ade Irawan

VISI INTEGRITAS

dengan dukungan

KOMITE NASIONAL PENGENDALIAN TEMBAKAU

Jakarta, Agustus 2022

ABSTRAKSI

Reformasi Kebijakan Cukai Hasil Tembakau melalui penyederhanaan struktur tarif cukai tembakau telah berjalan selama lebih dari 12 tahun. Meski demikian keberlanjutan kebijakan tersebut masih diwarnai ketidakpastian dan dapat berubah setiap tahunnya karena tidak adanya peta jalan (*roadmap*) penyederhanaan struktur tarif cukai tembakau yang jelas dan terukur. Struktur tarif cukai tembakau yang saat ini berlaku juga dinilai masih rumit dan kompleks. Laporan ini menjelaskan bahwa kebijakan penyederhanaan struktur tarif cukai tembakau memberikan dukungan bagi perlindungan kesehatan masyarakat dan kesinambungan fiskal serta pencapaian target pemerintah sebagaimana ditetapkan dalam RPJMN 2020-2024. Secara keseluruhan laporan merekomendasikan agar Pemerintah melalui Kementerian Keuangan dan atau Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian mempertahankan kebijakan penyederhanaan struktur tarif cukai hasil tembakau dan merumuskannya dalam peta jalan penyederhanaan struktur tarif cukai tembakau.

REKOMENDASI

1. Pemerintah harus melanjutkan kembali kebijakan penyederhanaan struktur tarif cukai hasil tembakau dan menyusunnya dalam bentuk kebijakan yang bersifat lintas tahun (*multi years policy*) atau menerapkan kembali kebijakan peta jalan struktur tarif cukai hasil tembakau. Kebijakan penyederhanaan struktur tarif cukai hasil tembakau wajib dilaksanakan karena merupakan bagian dari reformasi fiskal sebagaimana dimandatkan dalam Perpres 18 Tahun 2020 tentang RPJMN 2020-2024 dan PMK Nomor 77 Tahun 2020 tentang Rencana Strategis Kementerian Keuangan 2020-2024.
2. Kebijakan penyederhanaan struktur tarif cukai tembakau selama ini dinilai efektif dalam mendukung upaya pemerintah memberikan perlindungan kesehatan masyarakat dan menjaga kesinambungan fiskal khususnya peningkatan penerimaan negara.
3. Reformasi kebijakan cukai hasil tembakau perlu disusun secara komprehensif dalam bentuk peta jalan struktur tarif cukai tembakau perlu mencakup peningkatan tarif cukai agar mendekatkan jarak cukai antar golongan, penurunan jumlah produksi yang menjadi kriteria penggolongan cukai serta pengurangan jumlah layer untuk menutup celah penghindaran pajak. Aturan ini harus segera diwujudkan dengan penerbitan Putusan Menteri Keuangan jangka panjang atau peraturan yang lebih tinggi seperti Peraturan Presiden yang mengikat seluruh K/L terkait. Substansi dalam peraturan tersebut harus disesuaikan dengan amanat RPJMN 2020-2024 menegaskan simplifikasi serta peningkatan tarif cukai hasil tembakau sebagai bagian penting dari kebijakan fiskal.
4. Regulasi yang dibuat perlu pula mengatur tentang besaran tarif cukai hasil tembakau dalam kurun waktu dua tahun atau hingga lima tahun. Mengingat periode pemerintahan Jokowi akan berakhir pada tahun 2024 maka yang paling relevan adalah mengatur kebijakan struktur tarif cukai hasil tembakau hingga dua tahun mendatang yaitu tahun 2023-2024. Melanjutkan tahun 2022 dengan strata struktur tarif cukai dari 8 *layer*, maka pada tahun 2023 diharapkan struktur tarif cukai turun menjadi 6 *layer* dan pada tahun 2024 menjadi 3 atau 5 *layer*.
5. Proses pembentukan regulasi tersebut sebaiknya dilaksanakan sesuai asas keterbukaan yaitu mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka dengan melibatkan banyak pihak kepentingan (*stakeholder*) atau lapisan masyarakat untuk memberikan masukan.
6. Stranas PK dan KPK perlu melakukan pengawasan terhadap proses pembentukan Peraturan Presiden tentang peta jalan industri hasil tembakau yang saat ini dilaksanakan oleh Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. Langkah ini penting dilakukan untuk memastikan bahwa regulasi yang disusun dapat mendukung optimalisasi penerimaan negara sebagaimana yang dimandatkan dalam Sub Aksi Pencegahan Korupsi dalam Pemberantasan Korupsi (Stranas PK) Tahun 2021-2022 dengan menjadikan target penyederhanaan golongan cukai sebagai bagian dari upaya optimalisasi penerimaan negara, dan menghapus substansi yang akan mengganggu upaya pengendalian konsumsi tembakau yang sedang berjalan.

Menjaga kesinambungan fiskal melalui reformasi kebijakan cukai merupakan salah satu amanat yang tertulis dalam Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2020-2024. Tak hanya untuk optimalisasi penerimaan negara, peningkatan tarif cukai juga menjadi salah satu amanat untuk melindungi kesehatan masyarakat seperti dicanangkan dalam RPJMN untuk membudayakan Gerakan Masyarakat Hidup Sehat.

Reformasi kebijakan cukai telah menjadi agenda Pemerintah sejak lama. Pemerintah Indonesia pada tahun 2017 lalu telah menyusun peta jalan (*roadmap*) tentang penyederhanaan struktur tarif cukai tembakau melalui penerbitan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 146 Tahun 2017. Direncanakan terjadi penurunan layer secara bertahap dari 12 layer pada tahun 2017 menjadi 5 layer pada tahun 2021. Namun baru setahun berjalan, kebijakan *roadmap* tersebut tidak dilanjutkan oleh Pemerintah pada tahun 2019-2020. Alasan tidak berlanjutnya kebijakan tersebut tidak ditemukan dalam regulasi namun muncul dalam sejumlah pernyataan pejabat dari Kementerian Keuangan.

Pernyataan pejabat di Kementerian Keuangan dan pembatalan atau penundaan *roadmap* penyederhanaan struktur tarif cukai rokok tentu saja menimbulkan kontroversi dan menjadi pertanyaan sejumlah pihak. Muncul pro dan kontra atas kebijakan tersebut. Pada sisi lain pembatalan penyederhanaan struktur tarif turut ditenggarai karena adanya penolakan atau tekanan dari organisasi keagamaan, partai politik maupun asosiasi pengusaha rokok.

Berbagai pihak secara konsisten mendorong Pemerintah melalui Kementerian Keuangan melanjutkan kembali upaya penyederhanaan struktur tarif cukai hasil tembakau. Kebijakan ini dinilai dapat memberikan manfaat bagi negara yaitu meningkatkan penerimaan negara dan sekaligus menurunkan prevalensi konsumsi rokok khususnya prevalensi perokok anak.

Dorongan dan desakan dari banyak pihak pada akhirnya membuahkan hasil. Pemerintah melalui Kementerian Keuangan pada 13 Desember 2021 lalu mengumumkan simplifikasi struktur tarif cukai hasil tembakau (CHT) dari 10 *layer* menjadi 8 *layer* yang berlaku mulai 2022. Menteri Keuangan Sri Mulyani mengatakan kebijakan tersebut salah satunya untuk mencegah terjadinya Downtrading atau berpindahnya produksi pabrik rokok ke tarif yang lebih rendah.¹

Kebijakan simplifikasi yang akhirnya diterapkan dan terjadi penurunan dari 10 *layer* ke 8 *layer* pada tahun 2022 patut diapresiasi sebagai langkah awal Pemerintah dalam komitmennya menjaga kesehatan masyarakat. Namun demikian, struktur tarif CHT saat ini masih dinilai kompleks dan jauh dari optimal. Dengan 8 *layer*, disparitas harga rokok masih sangat bervariasi dan rokok murah masih banyak beredar.

Banyak pihak yang khawatir bahwa kebijakan reformasi struktur CHT tidak akan berlanjut pada tahun 2023 mendatang. Tidak berlanjutnya kebijakan reformasi struktur tarif cukai pada masa mendatang ini sangat mungkin terjadi. Setelah *roadmap* PMK 146/2017 dibatalkan tahun 2018, reformasi struktur cukai mandek hingga tahun 2021. Bahkan di tahun 2019 tarif CHT tidak naik dan konsumsi rokok meningkat tajam.

Pihak industri dengan kuatnya lobi dan intervensi yang sejak awal menolak simplifikasi juga terus berupaya menekan pemerintah untuk membatalkan kebijakan ini. Maju mundur penerapan simplifikasi struktur tarif cukai rokok tiap tahunnya juga sebagai akibat tidak adanya *roadmap* atau peraturan tentang kebijakan penyederhanaan yang sistematis dan berkelanjutan.

¹ <https://news.ddtc.co.id/ini-alasansri-mulyani-simplifikasi-tarif-cukai-rokok-jadi-8-layer-35239>

Policy Paper ini disusun untuk menjawab dua pertanyaan utama. Pertama, Apa dan Bagaimana cara pemerintah melakukan reformasi kebijakan cukai tembakau? Kedua, Bagaimana cara agar reformasi kebijakan cukai tembakau terus berlanjut?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut maka laporan ini disusun dalam lima bagian. Bagian pertama adalah pendahuluan dan bagian kedua merupakan latar belakang. Bagian ketiga membahas mengenai reformasi kebijakan struktur tarif cukai tembakau. Bagian keempat menawarkan gagasan perlunya kesinambungan reformasi kebijakan cukai hasil tembakau. Bagian kelima atau terakhir merupakan kesimpulan.

Secara umum *policy paper* ini menyatakan bahwa Pemerintah harus melanjutkan kembali kebijakan penyederhanaan struktur tarif cukai hasil tembakau, menerapkan kembali kebijakan peta jalan (*roadmap*) struktur tarif cukai serta menyusunnya dalam bentuk kebijakan yang bersifat lintas tahun (*multi years policy*). Alasan lain perlu dilanjutkannya kebijakan tersebut karena merupakan bagian dari reformasi fiskal yang dimandatkan dalam RPJMN 2020-2024 dan Rencana Strategis Kementerian Keuangan 2020-2024.

PERKEMBANGAN SISTEM DAN STRUKTUR CUKAI HASIL TEMBAKAU DI INDONESIA

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai (UU Cukai) mendefinisikan cukai sebagai pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan. Sifat atau karakteristik dari barang yang dipungut cukai antara lain konsumsinya perlu dikendalikan, peredarannya perlu diawasi, pemakaiannya dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat atau lingkungan hidup atau pemakaiannya perlu pembebanan pungutan negara demi keadilan dan keseimbangan.

UU Cukai membagi sistem cukai dalam 3 (tiga) jenis yaitu sistem *ad valorem*, spesifik dan *hybrid* (gabungan). Sistem cukai *ad valorem* dipungut berdasarkan persentase dari nilai produk (harga) atau biaya pengolahan atau harga impor. Sistem cukai spesifik dipungut berdasarkan jumlah barang yang diproduksi atau dikonsumsi seperti jumlah per bungkus, per batang rokok ataupun per gram tembakau. Sedangkan sistem cukai *hybrid* adalah menggabungkan kedua sistem itu.

Adapun sistem *ad valorem*, khususnya sistem *ad valorem* tunggal di mana persentase tarif cukai diterapkan seragam atas semua harga, jika diterapkan dapat berakibat selisih antara harga rokok murah dan mahal makin melebar. Ada insentif bagi produsen untuk memproduksi produk dengan harga rendah karena cukai *ad valorem* terkait dengan harga produk. Sistem *ad-valorem* juga lebih sulit dalam pengawasannya karena nilai cukai secara *absolute* yang diterima Pemerintah berbeda untuk setiap produk rokok tergantung dari harganya sehingga penerimaan negara dari cukai juga lebih sulit diprediksi.² Oleh karena itu, penerapan sistem *ad valorem* dinilai kurang optimal bagi pengendalian dan penerimaan negara.

Sedangkan kelebihan sistem cukai spesifik antara lain dari sisi penerimaan negara. Ketika pemerintah menerapkan sistem spesifik, penerimaan negara meningkat lebih tinggi dibandingkan ketika sistem *ad valorem* ataupun *hybrid*. Hal ini karena karakter sistem spesifik yang memungut cukai per batang sehingga secara administratif memudahkan pemungutannya dibanding harus menghitung persentase dari harga sebagaimana sistem *ad valorem* ataupun *hybrid* diterapkan. Sistem spesifik, khususnya sistem cukai spesifik tunggal juga mengenakan satu tarif spesifik untuk semua produk hasil tembakau pada semua harga. Penerapan jenis sistem spesifik tunggal ini akan mengurangi gap harga antara rokok mahal dengan rokok murah, serta meminimalkan perilaku substitusi konsumen rokok ke tarif yang lebih rendah.³

Tabel 1: Perbandingan Sistem Cukai

	Ad valorem	Spesifik
Basis Cukai	Harga	Per Unit Produk (batang, gram)
Dampak terhadap penerimaan negara	Sulit diprediksi	Lebih pasti
Kemudahan Administrasi	Lebih sulit karena harus mengawasi harga jual pabrik untuk memastikan pembayaran cukai yang sesuai	Mudah hanya perlu memantani volume produksi
Dampak pada harga jual	Mendorong harga yang lebih murah, memberi insentif pada produsen untuk memainkan harga demi daya saing produk	Mendorong kenaikan harga khususnya produk yang lebih murah

(Sumber : BKF Kementerian Keuangan, 2022)

² https://www.tobaccofreekids.org/assets/global/pdfs/en/TAX_types_en.pdf

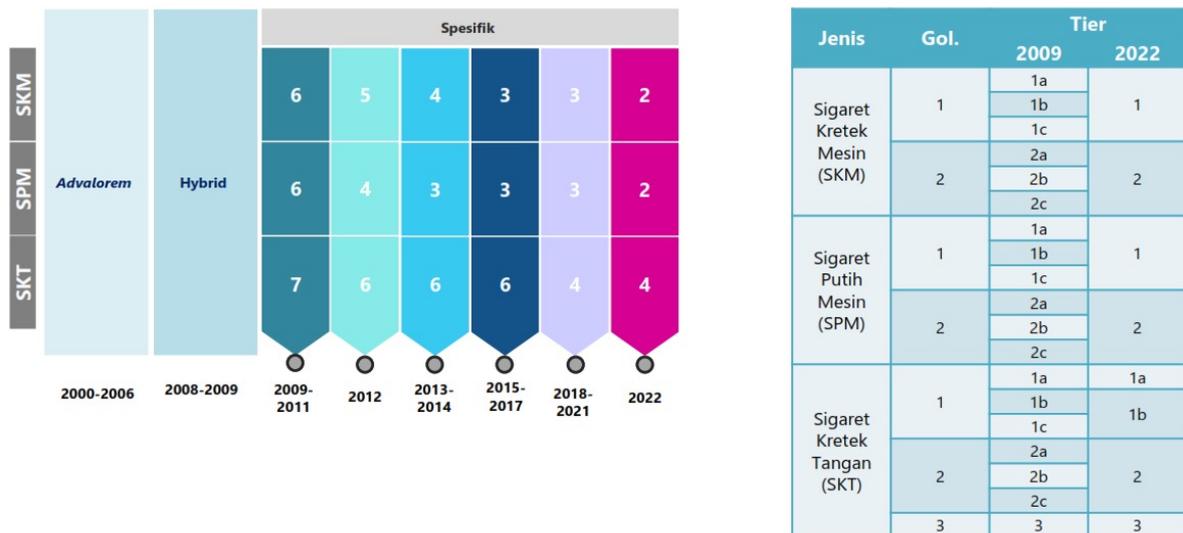
³ Nasruddin Djoko Surjono, 2013, "Dampak Cukai Terhadap Harga Jual Eceran Rokok Studi Kasus Perbandingan Sistem Cukai Di Indonesia"; <https://fiskal.kemenkeu.go.id/ejournal/index.php/kek/article/download/12/6/37>

Sejumlah negara-negara anggota ASEAN menerapkan dasar yang berbeda-beda untuk pengenaan cukai rokok. Singapura dan Brunei menetapkan sistem cukai spesifik murni, di mana cukai dikenakan dengan tarif tunggal per 1.000 batang. Filipina memiliki sistem cukai spesifik tetapi dengan tingkatan tarif cukai yang berbeda dan saat ini rokok diklasifikasikan menjadi dua tingkatan tarif tergantung pada Harga Eceran Bersih (*Net Retail Price*). Kamboja, Myanmar, dan Vietnam memiliki sistem cukai *ad valorem* berdasarkan harga jual bersih pabrik (*Net ExFactory Price*). Malaysia memiliki sistem campuran spesifik dan *ad valorem* dengan komponen cukai spesifik yang mewakili sekitar 95% dari total tarif cukai. Thailand memiliki sistem di mana tarif cukai yang berlaku adalah tarif tertinggi antara tarif *ad valorem* atau tarif spesifik yang berlaku. Laos memiliki sistem *ad valorem* untuk rokok dalam negeri dan sistem spesifik untuk rokok impor.⁴

Di Indonesia sendiri, dalam perkembangannya Pemerintah Indonesia pernah menerapkan ketiga jenis sistem cukai untuk produk hasil tembakau di Indonesia. Pada kurun waktu tahun 2000-2006, Pemerintah menerapkan sistem *cukai ad valorem*. Lalu pada tahun 2007-2008, mulai diterapkan sistem cukai *hybrid*. Setelah itu sejak tahun 2009 hingga kini (2022), Pemerintah telah menerapkan sistem cukai spesifik jamak (dengan banyak *layer* tarif).

Sistem cukai spesifik jamak yang saat ini diterapkan di Indonesia dinilai sebagai salah satu sistem cukai rokok yang paling kompleks di wilayah ASEAN dan bahkan secara global. Berbeda dengan sistem cukai spesifik tunggal di mana diterapkan satu tarif spesifik untuk semua produk hasil tembakau pada semua harga, pada sistem cukai spesifik jamak yang diterapkan di Indonesia, terdapat beberapa tingkatan tarif cukai tergantung pada cara produksi rokok (buatan tangan atau buatan mesin), jenis rokok (kretek atau putih), golongan pabrik berdasarkan volume produksi pabrikan per tahun serta harga jual eceran.

Gambar 1: Perubahan Struktur Tarif Cukai Rokok di Indonesia (2000-2022)



(Sumber : BKF Kemenkeu 2022)

Berdasarkan data Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan, semenjak penerapan sistem cukai spesifik jamak di tahun 2009, Pemerintah Indonesia telah melakukan penyederhanaan jumlah *layer* cukai dari yang sebelumnya 19 *layer* di 2009 menjadi 8 *layer* di tahun 2022.

Pada tahun 2009-2011 terdapat 19 *layer* tarif cukai hasil tembakau yang terdiri dari 6 *layer* SKM, 6 *layer* SPM dan 7 *layer* SKT. Pada tahun 2012, jumlah *layer* turun menjadi 15 yaitu 5 *layer* SKM, 4 *layer* SPM dan 6 *layer* SKT. Tahun 2013-2014, struktur tarif menjadi lebih sederhana yaitu 13 *layer* yang terdiri dari 4 *layer* SKM, 3 *layer* SPM dan 6 *layer* SKT. Pada tahun 2015-2017 jumlah menjadi 12 *layer* dengan rincian 3 *layer* SKM, 3 *layer* SPM dan 6 *layer* SKT.

⁴ <https://news.ddtc.co.id/menelisik-kebijakan-cukai-di-kawasan-asean-11014>

PERLINDUNGAN KESEHATAN MASYARAKAT DAN KESINAMBUNGAN FISKAL
MELALUI REFORMASI KEBIJAKAN CUKAI HASIL TEMBAKAU

Penurunan struktur tarif cukai kemudian berlanjut pada tahun 2018. Pada tahun 2018 hingga 2021 jumlah *layer* menjadi 10 *layer* yang terdiri dari 3 *layer* SKM, 3 *layer* SPM dan 4 *layer* SKT. Terakhir pada tahun 2022 kembali turun menjadi 8 *layer* yaitu 2 *layer* SKM, 2 *layer* SPM dan 4 *layer* SKT.

Tak hanya perubahan terkait sistem cukai maupun jumlah *layer*, perubahan pada kebijakan cukai hasil tembakau di Indonesia juga mencakup perubahan pada kriteria penggolongan pengusaha yang ketentuannya saat ini diatur berdasarkan jumlah produksi rokok perusahaan per tahun. Ketentuan golongan ini dibuat untuk memisahkan antara perusahaan rokok skala besar dengan skala kecil, meski pada perkembangannya kriteria skala perusahaan besar dan kecil ini terus berubah.

Pada tahun 2000, dengan sistem cukai *ad valorem*, KMK 89/KMK.05/2000 mengatur penggolongan pabrik untuk rokok SKM, SPM, dan SKT yang merupakan pabrikan besar ialah pabrik yang produksinya lebih dari 6 miliar batang setahun, pabrik menengah antara 2-6 miliar batang, serta pabrik kecil yang kurang dari 2 miliar batang. Khusus SKT ada tambahan golongan perusahaan kecil sekali dengan produksi kurang dari 20 juta batang setahun.

Gambar 2 : Penggolongan Skala Pabrikan untuk Penentuan Tarif Cukai Tahun 2000 dan 2008 (Sistem Cukai *Ad valorem* dan Hybrid)

Lampiran 1

Keputusan Menteri Keuangan RI
Nomor: 89/KMK.05/2000
Tanggal: 29 Maret 2000

Jenis Produksi Hasil Tembakau	Golongan Pengusaha Pabrik	Batasan Produksi Tahun Takwim
a SKM atau SPM	Besar	Lebih dari 6 milyar Batang
	Menengah	Lebih dari 2 milyar batang tetapi tidak melebihi 6 milyar batang
	Kecil	Tidak melebihi 2 milyar batang
b SKT, KLB, atau KLM	Besar	Lebih dari 6 milyar Batang
	Menengah	Lebih dari 2 milyar batang tetapi tidak melebihi 6 milyar batang
	Kecil	Tidak melebihi 2 milyar batang
c TIS	Besar	Lebih dari 6 milyar Batang
	Menengah	Lebih dari 2 milyar batang tetapi tidak melebihi 6 milyar batang
	Kecil	Tidak melebihi 2 milyar batang
d SKT	Kecil Sekali	Tidak melebihi 20 juta batang
Atau KLB	Kecil Sekali	Tidak melebihi 20 juta batang
Atau KLM	Kecil Sekali	Tidak melebihi 20 juta batang
Atau CRT	Kecil Sekali	Tidak melebihi 20 juta batang
Atau TIS	Kecil Sekali	Tidak melebihi 20 juta batang
Atau gabungan hasil tembakau sebagaimana dimaksud dalam Golongan Pengusaha Pabrik Kecil Sekali	Kecil Sekali	Total perimbangan jumlah produksi tidak melebihi perimbangan Batasan Produksi Tahun Takwim dari masing-masing jenis hasil tembakau

Lampiran 1

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia
Nomor: 43/PMK.04/2003 Tentang Penetapan Harga Dan Tarif Cukai Hasil Tembakau

Jenis Hasil Tembakau	Golongan Pengusaha Pabrik	Batasan Produksi Pabrik
a SKM	I	Lebih dari 2 milyar batang
	II	Lebih dari 500 juta batang tetapi tidak lebih dari 2 milyar batang
	III	Tidak lebih dari 500 juta batang
b SPM	I	Lebih dari 2 milyar batang
	II	Lebih dari 500 juta batang tetapi tidak lebih dari 2 milyar batang
	III	Tidak lebih dari 500 juta batang
c SKT	I	Lebih dari 2 milyar batang
	II	Lebih dari 500 juta batang tetapi tidak lebih dari 2 milyar batang
	III	A. Lebih dari 6 juta batang tidak lebih dari 500 juta batang B. Tidak lebih dari 6 juta batang
d KLM, KLB atau SPT	I	Lebih dari 6 juta batang
	II	Tidak lebih dari 6 juta batang
e TIS	I	Lebih dari 2 milyar batang
	II	Lebih dari 500 juta batang tetapi tidak lebih dari 2 milyar batang
	III	A. Lebih dari 6 juta batang tidak lebih dari 500 juta batang B. Tidak lebih dari 6 juta batang
f CRT	Tanpa Golongan	Tanpa Batasan Produksi
g HPTL	Tanpa Golongan	Tanpa Batasan Produksi

Pada tahun 2008, sistem cukai *hybrid* mulai diterapkan, dengan ketentuan penggolongan skala pabrikan menggunakan ketentuan sebagaimana diatur dalam KMK 134/PMK.04/2007 perihal Perubahan Ke Tiga atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 43/PMK.04/2005 tentang Penetapan Harga Dasar dan Tarif Cukai Hasil Tembakau.

Pada ketentuan ini, penggolongan pengusaha besar jenis rokok SKM, SPM, SKT telah berubah, dengan golongan 1 (untuk pabrikan besar) dari sebelumnya 6 miliar batang per tahun turun menjadi 2 miliar batang per tahun. Pabrikan menengah (golongan 2) dari sebelumnya 2-6 miliar batang menjadi 500 juta-2 miliar batang, serta pabrikan kecil (golongan 3) dari sebelumnya di bawah 2 miliar menjadi di bawah 500 juta batang setahun. Khusus untuk SKT, golongan 3 ini dibagi lagi menjadi 2 *layer*, pabrik kecil dengan produksi 6-500 juta setahun (golongan 3A) serta yang produksinya di bawah 6 juta setahun (golongan 3B).

**PERLINDUNGAN KESEHATAN MASYARAKAT DAN KESINAMBUNGAN FISKAL
MELALUI REFORMASI KEBIJAKAN CUKAI HASIL TEMBAKAU**

Pada tahun 2009, dengan penerapan sistem cukai spesifik jamak, ketentuan penggolongan pengusaha jenis rokok juga berubah dari ketentuan pada tahun 2008, utamanya karena hilangnya golongan 3 dari golongan usaha jenis rokok SKM dan SPM.

Sebagaimana diatur dalam PMK 203/PMK.011/2008, golongan 1 (pabrik besar) untuk jenis rokok SKM, SPM, SKT ialah yang produksinya di atas 2 miliar batang setahun. Untuk jenis rokok SKM dan SPM, golongan 2 (pabrik kecil dan menengah) ialah yang produksinya di bawah 2 miliar batang, untuk SKT ialah yang produksinya 500 juta-2 miliar batang. Khusus untuk SKT masih memiliki golongan 3 yakni yang produksinya di bawah 500 juta batang.

Dalam perkembangannya, kriteria penggolongan pengusaha pabrik hasil tembakau ini dalam sistem cukai spesifik juga terus berkembang. Pada tahun 2017 sebagaimana diatur oleh PMK 147/PMK.010/2016, batasan jumlah produksi SKM dan SPM di golongan II naik dari 2 miliar ke 3 miliar batang sedang untuk SKT dengan adanya layer 3A dan 3B terdapat tambahan ketentuan yakni golongan 3A dengan produksi 10-500 juta setahun serta golongan 3B yang produksinya di bawah 10 juta setahun. Ketentuan pada 2017 ini terus berlanjut hingga saat ini, dengan perubahan kriteria penggolongan pada SKT golongan 3 menjadi hanya yang produksi di bawah 500 juta batang setahun seiring penggabungan layer golongan 3A dan 3B.

Gambar 3 : Penggolongan Skala Pabrik untuk Penentuan Tarif Cukai Tahun 2009-2022 (Sistem Cukai Spesifik)

Lampiran 1
Peraturan Menteri Keuangan Nomor 203/PMK.011/2008 Tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau

GOLONGAN PENGUSAHA PABRIK HASIL TEMBAKAU

No Urut	Pengusaha Pabrik Jenis	Batasan Jumlah Produksi Pabrik Golongan
1	SKM	I Lebih dari 2 milyar batang
		II Tidak Lebih dari 2 milyar batang
2	SPM	I Lebih dari 2 milyar batang
		II Tidak Lebih dari 2 milyar batang
3	SKT atau SPT	I Lebih dari 2 milyar batang
		II Lebih dari 500 juta batang tetapi tidak lebih dari 2 milyar batang
		III Tidak lebih dari 500 juta batang
4	SKTF atau SPTF	I Lebih dari 2 milyar batang
		II Tidak Lebih dari 2 milyar batang

Lampiran 1
Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 109/PMK.010/2022 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 192/PMK.010/2021 Tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau Berupa Sigaret, Cerutu, Rokok Daun atau Klobot, dan Tembakau Iris

GOLONGAN PENGUSAHA PABRIK HASIL TEMBAKAU

No Urut	Pengusaha Pabrik Jenis	Batasan Jumlah Produksi Pabrik Golongan
1	SKM	I Lebih dari 3 milyar batang
		II Tidak lebih dari 3 milyar batang
2	SPM	I Lebih dari 3 milyar batang
		II Tidak lebih dari 3 milyar batang
3	SKT	I Lebih dari 2 milyar batang
		II Lebih dari 500 juta batang tetapi tidak lebih dari 2 milyar batang
		III Tidak lebih dari 500 juta batang
4	SPT	I Lebih dari 2 milyar batang
		II Lebih dari 500 juta batang tetapi tidak lebih dari 2 milyar batang
		III Tidak lebih dari 500 juta batang
5	SKTF atau SPTF	Tanpa Batasan jumlah produksi Tanpa Golongan

Lampiran 1
Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 143/PMK.010/2016 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 179/PMK.011/2012 Tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau

GOLONGAN PENGUSAHA PABRIK HASIL TEMBAKAU

No Urut	Pengusaha Pabrik Jenis	Batasan Jumlah Produksi Pabrik Golongan
1	SKM	I Lebih dari 3 milyar batang
		II Tidak lebih dari 3 milyar batang
2	SPM	I Lebih dari 3 milyar batang
		II Tidak lebih dari 3 milyar batang
3	SKT atau SPT	I Lebih dari 2 milyar batang
		II Lebih dari 500 juta batang tetapi tidak lebih dari 2 milyar batang
		IIIA Lebih dari 10 juta batang tetapi tidak lebih dari 500 juta batang
4	SKTF atau SPTF	IIIB Tidak lebih dari 10 juta batang
		I Lebih dari 3 milyar batang
		II Tidak lebih dari 3 milyar batang

Sejarah dan data yang disampaikan pada bagian ini menunjukkan bahwa sistem cukai spesifik dinilai yang paling tepat untuk kondisi Indonesia saat ini. Meski jika dibandingkan dengan negara lain, sistem cukai spesifik yang diterapkan di Indonesia masih dinilai paling rumit dan kompleks karena tidak menggunakan sistem tarif tunggal namun dengan tarif jamak (banyak *layer* tarif). Sistem yang rumit dan kompleks dinilai memiliki celah yang tidak menguntungkan bagi upaya mengurangi konsumsi merokok masyarakat dan peningkatan penerimaan negara dari cukai hasil tembakau. Dengan demikian upaya reformasi kebijakan melalui penyederhanaan *layer* tarif menjadi sebuah keharusan dalam rangka perlindungan kesehatan masyarakat dan kesinambungan fiskal.

PASANG SURUT KEBIJAKAN PENYEDERHANAAN STRUKTUR TARIF CUKAI TEMBAKAU

Perkembangan kebijakan cukai hasil tembakau baik secara sistem maupun struktur yang selama ini dilakukan menunjukkan upaya reformasi yang dilakukan Pemerintah Indonesia dalam mengatur industri rokok di Indonesia. Upaya reformasi dalam kebijakan cukai merupakan hal yang patut diapresiasi karena menjadi cermin upaya pengendalian konsumsi dan produksi rokok di Indonesia.

Salah satu upaya yang terus didorong untuk pengendalian konsumsi ini ialah penyederhanaan struktur cukai tembakau. Penyederhanaan struktur tarif cukai tembakau di Indonesia dimulai sejak tahun 2009 dengan diberlakukannya sistem cukai spesifik. Penyederhanaan struktur tarif tersebut merupakan penggabungan *layer* tarif dari jenis hasil tembakau tertentu yang berada dalam golongan dan *layer* kapasitas produksi.

Secara umum tujuan penyederhanaan struktur tarif cukai hasil tembakau adalah sebagai berikut⁵:

1. Meningkatkan tingkat compliance (mencegah *tax avoidance*)
2. Meminimalisasi peredaran rokok ilegal (beberapa jenis pelanggaran rokok ilegal di Indonesia yakni Salah Peruntukan dan Salah Personalisasi terjadi akibat struktur cukai yang kompleks)
3. Penyederhanaan sistem administrasi
4. Optimalisasi penerimaan negara
5. Menghilangkan rentang harga (mendorong kenaikan harga rokok)

Pemerintah dalam hal ini Kementerian Keuangan pernah membuat kebijakan penyederhanaan struktur cukai secara lebih komprehensif melalui penyusunan peta jalan (*roadmap*) penyederhanaan struktur cukai. Peta jalan ini direalisasikan pada tahun 2017 lalu melalui penerbitan Peraturan Menteri Keuangan Nomor (PMK) Nomor 146 Tahun 2017 tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau. Berdasarkan aturan tersebut struktur tarif tembakau nantinya akan dibuat lebih sederhana. Penyederhanaan *layer* tarif cukai rokok dari 10 *layer* menjadi 8 *layer* di tahun 2019, 6 *layer* di tahun 2020, dan tinggal menjadi 5 *layer* di tahun 2021. Selain pemangkasan jumlah *layer*, PMK 146/2017 juga mengatur penggabungan segmen rokok mesin SKM dan SPM menjadi sigaret mesin (SM). Dengan demikian, batasan produksi kedua jenis rokok mesin ini juga akan digabung menjadi 3 miliar batang per tahun sehingga semua pabrikan yang memproduksi kedua jenis rokok mesin tersebut akan dikategorikan sebagai pabrik besar.

Namun baru setahun berjalan, kebijakan simplifikasi tersebut dibatalkan pemerintah melalui PMK Nomor 156 Tahun 2018. Dalam aturan tersebut pemerintah tidak menaikkan cukai pada tahun 2019 dan kembali menggunakan struktur tarif cukai rokok lama yang terdiri 10 *layer*. Struktur tarif cukai 10 *layer* ini kemudian bertahan hingga tahun 2021. Terakhir pada tahun 2022, pemerintah kemudian merevisi struktur tarif cukai rokok dari 10 *layer* menjadi 8 *layer*.

⁵ Arah Kebijakan dan Konsistensi Pemerintah dalam Optimalisasi Struktur Kebijakan Cukai Tembakau, Febrina Pangestu, Analisis Kebijakan Badan Kebijakan Fiskal Kemenkeu, Webinar Visi Integritas, 1 Juni 2022

Langkah pemerintah Indonesia – melalui Kementerian Keuangan membatalkan atau menunda pelaksanaan roadmap penyederhanaan struktur tarif cukai tembakau pada tahun 2018 lalu kemudian menimbulkan kontroversi dan banyak pertanyaan. Hal ini karena dalam PMK Nomor 156 Tahun 2018 tidak dijelaskan alasan pembatalan simplifikasi struktur tarif cukai tembakau tersebut.

Saat ini, melalui RPJMN 2020-2024, rencana pemberlakuan penyederhanaan struktur tarif cukai kembali bergulir. Melalui Perpres no 18 tahun 2022, Pemerintah merencanakan pemberlakuan penyederhanaan struktur cukai sebagai salah satu bagian dari optimalisasi perpajakan dan menjaga kesinambungan fiskal. Peningkatan tarif cukai hasil tembakau secara bertahap juga termasuk dalam rancangan RPJMN sebagai salah satu bagian dari pembudayaan perilaku hidup sehat melalui Gerakan Masyarakat Hidup Sehat.

Komitmen tertulis Pemerintah untuk reformasi kebijakan CHT ini memberi angin segar bagi upaya pengendalian tembakau di Indonesia yang sebelumnya kocar-kacir akibat pembatalan roadmap PMK 146/2017. Penjawantahan komitmen RPJMN ini yang harus dikawal pelaksanaannya.

DAMPAK STRUKTUR TARIF CUKAI YANG KOMPLEKS

Meski sudah terjadi penurunan struktur tarif cukai dari 10 layer menjadi 8 layer pada tahun 2022, namun sejumlah kalangan menilai struktur tarif yang sekarang masih rumit dan kompleks sehingga nantinya perlu diturunkan hingga menjadi 3-5 layer.

Kompleksitas struktur tarif cukai tembakau saat ini juga diakui oleh pemerintah. Analisis Kebijakan Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan Febri Pangestu mengakui struktur tarif cukai hasil tembakau atau cukai rokok di Indonesia saat ini masih kompleks. Dikatakan masih kompleks karena struktur tarif masih menggunakan kriteria-kriteria yang cukup banyak jenis sigaret, golongan pengusaha, harga jual eceran, sehingga masih memberikan celah bagi pelaku usaha untuk melakukan *tax avoidance*. Pada tahun 2022 terdapat 8 layer atau lapisan dalam tarif cukai rokok kebijakan tarif cukai rokok yang masih memiliki ruang untuk disederhanakan lebih lanjut.⁶

Sejumlah studi menunjukkan bahwa kerumitan atau kompleksitas struktur tarif cukai hasil tembakau justru menyebabkan tujuan pengendalian rokok dan penerimaan negara menjadi tidak optimal.

Catatan Vid Adrison dari Universitas Indonesia (2021) menyebutkan sejumlah dampak sistem cukai yang kompleks terhadap harga rokok di Indonesia yaitu sistem cukai yang kompleks tidak hanya mengurangi efektivitas upaya pengendalian konsumsi rokok, namun juga menyebabkan penerimaan negara menjadi tidak optimum. Hal ini juga mendorong perusahaan rokok mencari strategi untuk melakukan *tax avoidance*. Dampak lainnya adalah persentase kenaikan harga rokok yang lebih kecil daripada persentase kenaikan pajak (*tax under-shifting*), menciptakan merek rokok baru sehingga dengan volume yang kecil akan dikenakan tarif yang lebih rendah, menyebabkan variasi harga rokok meningkat, sehingga mempermudah konsumen untuk *switch down* - beralih ke rokok yang lebih murah sehingga masih tetap terjangkau bagi masyarakat khususnya anak-anak.⁷

Head of Fiscal Policies for Health Unit Head Promotion Department WHO Quarter Jeremias N Paul pada tahun 2020 mengatakan menyatakan bahwa struktur cukai tembakau yang kompleks merusak tujuan penerimaan negara dan kesehatan masyarakat serta pada saat yang sama gagal melindungi sektor padat karya dan pasar sigaret kretek tangan yang kini makin tenggelam karena perubahan preferensi pasar.⁸

⁶ <https://kumparan.com/kumparanbisnis/kemenkeu-akui-struktur-tarif-cukai-rokok-masih-kompleks-berapa-layer-idealnya-1yDeios6yAb>

⁷ Urgensi Simplifikasi Cukai Rokok Indonesia: Perspektif Akademisi, Vid Adrison, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia, Presentasi Webinar 2019

⁸ <https://industri.kontan.co.id/news/who-tekanan-pentingnya-simplifikasi-struktur-tarif-cukai-tembakau>

Kajian yang dilakukan Danang Widoyoko (2021) menyebutkan keberadaan tarif cukai yang kompleks juga menyebabkan pabrikan rokok besar ikut memanfaatkan struktur tarif cukai guna mendapatkan tarif yang lebih murah. Keberadaan struktur tarif cukai tembakau yang kompleks, justru mendorong perusahaan besar dan multinasional untuk berkompetisi dengan perusahaan lokal.⁹ Celah kebijakan cukai saat ini tidak hanya di jumlah lapisannya saja, tapi ketentuan masing-masing lapisan. Pada 2017, batasan produksi SKM dan SPM golongan 2 dinaikkan dari dua miliar ke tiga miliar batang yang juga telah memicu perusahaan besar turun golongan.¹⁰

Ekonom UI Faisal Basri juga mengatakan, kebijakan cukai hasil tembakau di Indonesia masih banyak *loopholes*. Penyederhanaan struktur tarif cukai yang dilakukan pemerintah pada tahun 2022 dari 10 *layer* menjadi 8 *layer* dinilai masih sangat banyak dan cenderung tidak efektif karena masih memberikan *degree of maneuverability* kepada perusahaan rokok untuk menyasati kenaikan cukai. Besaran tarif cukai yang ditentukan lewat ambang batas produksi juga menyebabkan adanya selisih tarif yang lebar antargolongan sehingga harga rokok di pasaran pun menjadi bervariasi. Penggolongan besaran pabrik dengan batasan produksi hingga 3 miliar batang per tahun untuk rokok mesin yang sejatinya terkait *concern* Usaha Kecil Menengah (UKM) juga menurut Faisal tidak tepat karena pabrikan rokok mesin itu bukan UKM lagi. Menurutnya sigaret kretek mesin tidak perlu ada penggolongan karena semua ialah perusahaan rokok besar. Segala kerumitan dalam struktur cukai ini mengakibatkan harga rokok masih terjangkau kendati pemerintah menaikkan tarif cukai hasil tembakau setiap tahunnya.¹¹

Peneliti dari University of Illinois di Chicago, Frank J. Chaloupka menyebutkan sistem struktur tarif cukai yang sangat kompleks industri berpeluang untuk membayar pajak lebih murah. Sistem tarif berjenjang atau berdasarkan strata membuka peluang penghindaran pajak karena banyaknya golongan yang bergantung pada jumlah produksi.¹²

Sejumlah argumentasi yang muncul dari internal pemerintah, peneliti, akademisi dan lembaga kesehatan dunia sebagaimana diuraikan diatas pada akhirnya memperkuat pernyataan kompleks dan rumitnya struktur tarif cukai tembakau di Indonesia saat ini. Penyederhanaan struktur tarif cukai dinilai menjadi salah satu cara atau solusi untuk optimalisasi pengendalian konsumsi rokok dan peningkatan penerimaan negara.

⁹ Danang Widoyoko, "Melanjutkan Kembali Peta Jalan (Roadmap) Penyederhanaan Struktur Tarif Cukai Tembakau" Jakarta, 2021, Policy Paper

¹⁰ <https://www.medcom.id/ekonomi/makro/4baqgY2b-punya-potensi-penerimaan-kebijakan-cukai-rokok-just-ru-ada-celah-penghindaran>

¹¹ <https://finance.detik.com/industri/d-6127141/faisal-basri-kritik-sistem-cukai-rokok-apa-katanya>.

¹² <https://nasional.kontan.co.id/news/penyederhanaan-struktur-tarif-cukai-rokok-tutup-celah-penghindaran-pajak>

MENDORONG REFORMASI KEBIJAKAN STRUKTUR TARIF CUKAI TEMBAKAU

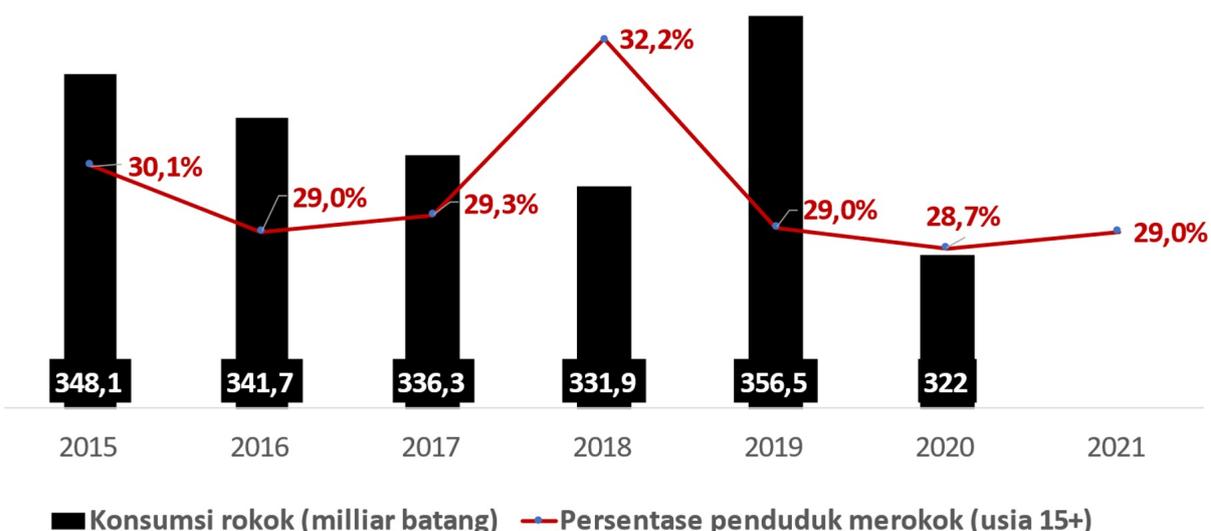
3

Bagian ini mencoba melakukan analisis dan memberikan alasan yang memperkuat urgensi reformasi kebijakan cukai tembakau khususnya melalui penyederhanaan struktur tarif cukai tembakau.

PENYEDERHANAAN STRUKTUR TARIF CUKAI TEMBAKAU MENDORONG PENGENDALIAN KONSUMSI ROKOK

Data WHO (2021) menyebutkan prevalensi perokok laki-laki dewasa di Indonesia masih sangat tinggi yaitu sebesar 71,3 % atau nomor 1 tertinggi di dunia sedangkan prevalensi perokok dewasa total sebesar 37,6 % dan menduduki urutan ke-5 tertinggi di dunia. Harga rokok di Indonesia masih tergolong murah, jauh dibawah rata-rata dunia. Sebagai contoh harga rokok paling mahal berada di Australia yaitu sebesar \$21, rata-rata harga rokok dunia yaitu \$4, sedangkan di Indonesia harga rata-rata rokok adalah \$2,1. Murahanya rata-rata harga rokok di Indonesia ini tentunya tidak lepas dari disparitas harga rokok di Indonesia yang disebabkan oleh struktur cukai yang kompleks.

Grafik 1: Tingkat Konsumsi Rokok dan Persentase Penduduk Merokok



Sumber: Arya Swarnata, CISDI Diolah dari data Riskesdas dan Kementerian Keuangan

Konsumsi rokok di Indonesia belum menunjukkan penurunan yang signifikan selama kurun waktu lima tahun terakhir ini. Sejak tahun 2015 hingga tahun 2021 penurunan persentase penduduk merokok untuk usia 15 tahun ke atas hanya berkisar 1 persen. Pada tahun 2015, persentase penduduk yang merokok tercatat 30,1% dan menurun sedikit pada tahun 2021 dengan 29%.¹³

Menurut WHO tingginya tingkat prevalensi perokok di Indonesia disebabkan karena kenaikan harga rokok yang terlalu lambat (rata-rata 10,3% per tahun, kenaikan rata-rata 9,8%) sehingga menyebabkan prevalensi merokok anak-remaja justru meningkat. Sebab lain selain faktor harga yang juga mempengaruhi adalah iklan dan promosi rokok, pengaruh teman sebaya, pendidikan, serta akses yang mudah untuk membeli rokok ketengan/eceran.

¹³ Urgensi Penyederhanaan Tarif Cukai Tembakau di Indonesia, Arya Swarnata, Associate Researcer CISDI, Presentasi Webinar, 1 Juni 2022

Bappenas dalam kajiannya pada tahun 2020 memproyeksikan bahwa prevalensi merokok penduduk usia 10-18 tahun akan mengalami peningkatan jika upaya intervensi pemerintah dalam pengendalian tembakau tidak memadai. Pada tahun 2024, prevalensi merokok penduduk usia remaja diperkirakan mencapai 15% dan akan meningkat menjadi 16% pada tahun 2030.

Grafik 2 : Proyeksi Prevalensi merokok penduduk usia 10-18 tahun (Bappenas)

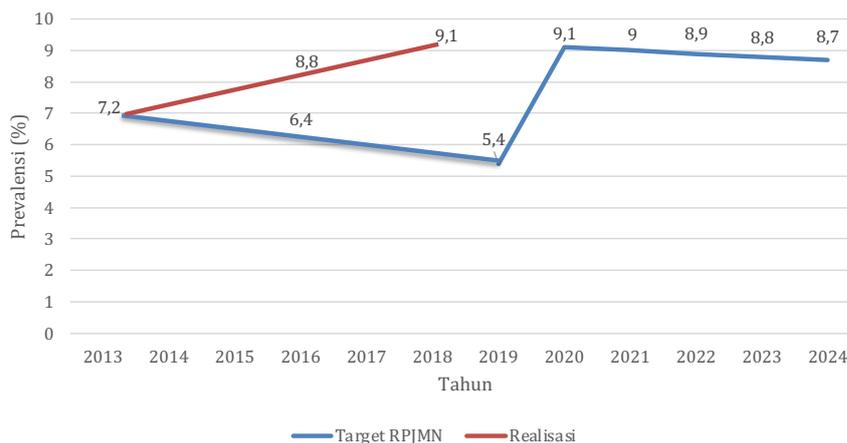


Sumber: Riskesdas 2018 dan Proyeksi Bappenas 2020

Catatan: Jika pengendalian tembakau tidak memadai

Upaya untuk menurunkan tingkat konsumsi rokok di Indonesia – khususnya untuk anak-anak sesungguhnya telah diupayakan oleh Pemerintah. Sejak tahun 2015, Pemerintah telah memasukkan sejumlah target penurunan konsumsi merokok untuk anak khususnya usia di bawah 18 tahun dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015 – 2019 . Dalam RPJMN menargetkan penurunan prevalensi merokok untuk penduduk dibawah 18 tahun yaitu dari 7,2% pada 2013 kemudian turun menjadi 5,4% pada 2019.¹⁴ Namun target yang ditetapkan tidak tercapai. Prevalensi perokok anak malah naik hingga 9.1% tahun 2018.

Grafik 3: Target Prevalensi Merokok Usia < 18 tahun dalam RPJMN



Sedangkan pada RPJMN 2020-2024, pemerintah tampaknya coba realistis dalam menerapkan target prevalensi merokok penduduk usia 10-18 tahun. Pemerintah menargetkan penurunan persentase merokok penduduk usia 10-18 tahun sebesar 0,1% per tahun. Target awal pada tahun 2020 ditetapkan sebesar 9,1%, padahal target pemerintah pada tahun 2019 adalah 5,4%. Adapun

¹⁴ Lampiran Buku I Agenda Pembangunan Nasional RPJMN 2015-2019. Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang RPJMN 2015-2019.

rincian target persentase merokok penduduk usia 10-18 tahun pada tahun 2020 yaitu sebesar 9,1%, pada tahun 2021 sebesar 9%, tahun 2022 sebesar 8,9%, tahun 2023 sebesar 8,8% dan tahun 2024 sebesar 8,7%.¹⁵

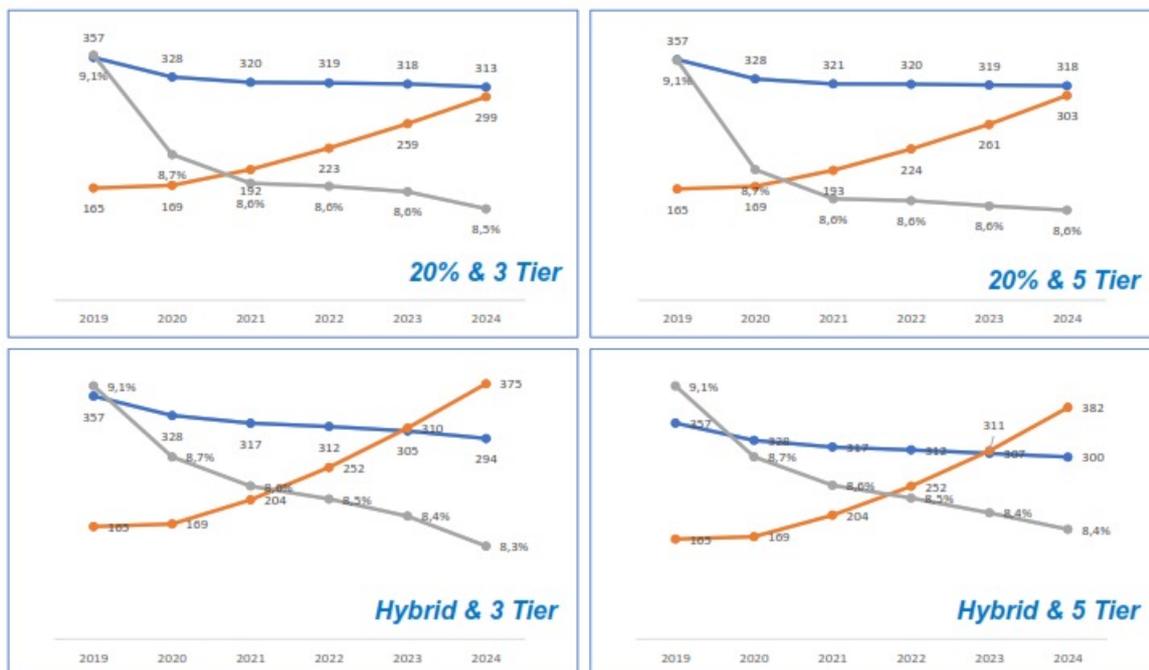
Kementerian PPN/Bappenas memperkirakan apabila tidak ada intervensi alias tetap *business as usual*, prevalensi merokok diproyeksikan meningkat (15,95%) di tahun 2030. Tanpa upaya bersama, maka target RPJMN 2020-2024 prevalensi merokok pada anak ditahun 2024 sebesar 8,7% tidak akan mungkin tercapai.¹⁶

Tingginya konsumsi rokok terhadap anak-anak harus diartikan bahwa Indonesia mengalami kondisi darurat perokok anak. Hal ini perlu direspon secara serius oleh pemerintah dengan membuat kebijakan yang dinilai dapat mengurangi atau mengendalikan konsumsi rokok khususnya untuk anak-anak.

Kementerian PPN/Bappenas mendorong sejumlah strategi komprehensif dalam pengendalian tembakau yaitu melalui kebijakan fiskal, kebijakan non fiskal dan mitigasi petani dan pekerja industri rokok. Salah satu rekomendasi kebijakan fiskal dalam pengendalian tembakau adalah penyederhaan struktur tarif cukai tembakau secara bertahap menjadi 3-5 *layer* pada tahun 2024, khusus untuk SKT Golongan II dan III tidak dilakukan simplifikasi.¹⁷

Kajian yang dibuat Kementerian PPN/Bappenas pada tahun 2020 menegaskan bahwa kenaikan dan simplifikasi tarif cukai hasil tembakau dinilai mampu menurunkan prevalensi merokok anak, sekaligus meningkatkan penerimaan cukai. Kenaikan tarif CHT min. 20% dan tarif *hybrid* serta simplifikasi struktur tarif 3-5 tier berdampak pada turunnya konsumsi rokok sehingga target prevalensi merokok anak dapat dicapai.

Grafik 4: Skenario Kenaikan & Simplifikasi CHT serta Dampaknya terhadap Prevalensi Merokok Anak & Pendapatan Cukai (versi Kementerian PPN/Bappenas)



(Sumber : Kementerian PPN/Bappenas 2020)

¹⁵ Lampiran III Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang RPJMN 2020-2024.

¹⁶ Penyederhanaan Struktur Cukai dan Komitmen Pemerintah dalam Menjalankan Simplifikasi, Presentasi, Pungkas Bahjuri Ali, Direktur Kesehatan dan Gizi Masyarakat, kementerian PPN/Bappenas, 31 Mei 2021

¹⁷ Perkembangan dan koordinasi Bappenas dalam harmonisasi target penyederhanaan struktur tarif cukai dalam RPJMN 2020-2024 dengan Pemenuhan Aksi Stranas PK dalam Peningkatan Penerimaan Negara dari Cukai, Presentasi, Pungkas Bahjuri Ali, Direktur Kesehatan dan Gizi Masyarakat, Kementerian PPN/Bappenas, 25 Mei 2022

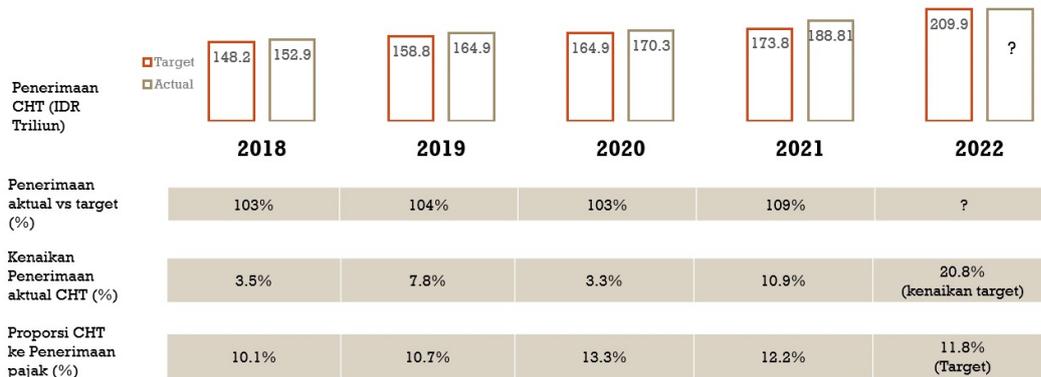
Dengan skenario kenaikan tarif minimal 20% ataupun hybrid, serta simplifikasi struktur tarif hingga 3 atau 5 tier berdampak pada penurunan prevalensi merokok anak sebesar 8,3% hingga 8,6% pada akhir tahun 2024. Dengan demikian jumlahnya melebihi dari pencapaian target RPJMN 2020-2024 untuk prevalensi merokok anak yaitu sebesar 8,7% pada tahun 2024 mendatang.

PENYEDERHANAAN STRUKTUR TARIF CUKAI TEMBAKAU MENINGKATKAN PENERIMAAN NEGARA

Cukai hasil tembakau merupakan salah satu sumber yang memberikan sumbangan besar bagi penerimaan negara. Dilihat dari kontribusinya, secara keseluruhan penerimaan cukai di Indonesia masih didominasi oleh cukai hasil tembakau yang memberikan kontribusi rata-rata sebesar 95,9 persen dan memberikan kontribusi yang cukup signifikan terhadap penerimaan negara, yaitu sekitar 10 persen dari total penerimaan pajak negara.

Realisasi penerimaan cukai selalu melebihi dari nilai yang ditargetkan. Pada tahun 2019, setoran cukai hasil tembakau mencapai sebesar Rp164,8 triliun, tahun 2020 realisasi penerimaan cukai tembakau tembus hingga Rp170,24 triliun. Terakhir pada tahun 2021 dari target Rp 173,8 triliun, negara akhirnya menerima sebesar Rp 188,8 triliun dari cukai tembakau. Pada tahun 2022, pemerintah menargetkan penerimaan negara dari cukai mencapai Rp 193,5 triliun. Penerimaan tahun 2022 ini kemudian direvisi melalui Perpres 98 tahun 2022 dan dinaikkan menjadi 209.9 triliun.

Gambar 2: Target dan Aktualisasi Penerimaan Cukai Hasil Tembakau



Sejumlah laporan atau penelitian yang dilakukan oleh beberapa lembaga seperti lembaga swadaya masyarakat, lembaga penelitian perguruan tinggi, lembaga internasional bahkan Kementerian PPN/ Bappenas yang notabene adalah lembaga pemerintah menyimpulkan bahwa dengan menerapkan kebijakan penyederhanaan struktur tarif cukai tembakau maka penerimaan negara akan mengalami peningkatan dengan jumlah yang sangat signifikan.

Menurut perhitungan WHO, jika pemerintah Indonesia menaikkan tarif cukai 10-11% setiap tahun dengan 5 layer tarif, maka akan menambah penerimaan dari cukai rokok sebesar Rp. 39,5 triliun dalam total 3 tahun antara tahun 2019 hingga 2022. Jika pemerintah menaikkan tarif cukai lebih tinggi lagi yaitu 25% per tahun dengan 5 layer pada tahun 2022, maka akan meningkatkan penerimaan negara hingga Rp 102,8 triliun rupiah dalam total 3 tahun antara tahun 2019-2022.¹⁸

Menurut perhitungan SEATCA, menggunakan 3 skenario penyederhanaan struktur cukai yang berbeda sebagaimana terlihat pada tabel 2, terdapat potensi kehilangan penerimaan cukai antara Rp 86.09 triliun hingga 108.4 triliun yang terjadi akibat tidak adanya simplifikasi struktur cukai dan kenaikan tarif cukai.¹⁹

¹⁸ https://www.who.int/docs/default-source/searo/indonesia/menaikkan-cukai-dan-harga-produk-tembakau-untuk-indonesia-sehat-dan-sejahtera.pdf?sfvrsn=bb058f70_2

¹⁹ <https://seatca.org/dmdocuments/Lost%20Rupiahs%20A%20study%20on%20delayed%20imp%20of%20optimal%20tax%20policy%20IND%20ENG.pdf>

Tabel 2: Hasil Simulasi Penyederhanaan Struktur dan Kenaikan Tarif CHT (versi SEATCA)

Cigarette Type	Group	Tariff Schedule, Scenario 1			Tariff Schedule, Scenario 2			Tariff Schedule, Scenario 3		
		2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
SKM	I	935	1040	1040	935	1040	1040	935	1150	1150
	IIA	565	640	640	565	640	640	565	640	1150
	IIB	555	640	640	555	640	640	555	640	1150
SPM	I	865	1100	1100	865	1100	1100	865	1150	1150
	IIA	535	800	800	535	800	1100	535	800	1150
	IIB	525	800	800	525	800	1100	525	800	1150
SKT	IA	425	510	510	425	510	510	425	530	530
	IB	330	510	510	330	510	510	330	530	530
	II	200	240	240	200	240	240	200	240	530
	III	110	240	240	110	240	240	110	240	530

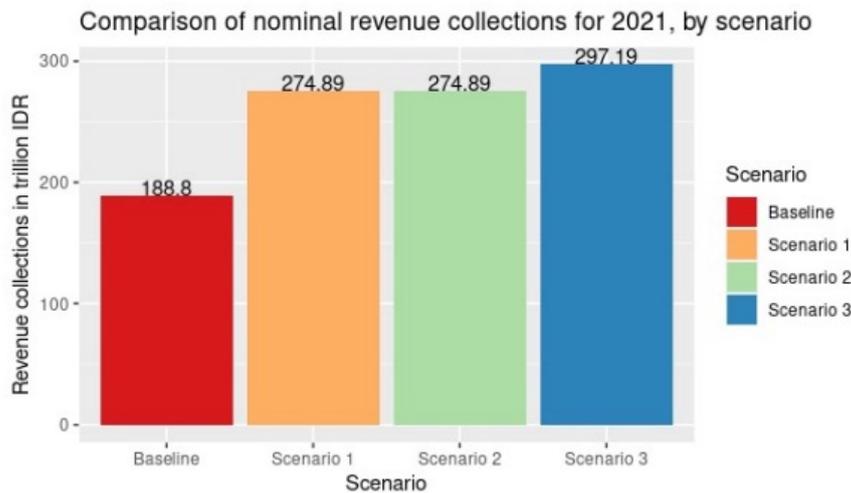


Figure 1. Nominal revenue comparison for 2021 between the collections declared by the Directorate General of Customs and Excise 13 (“Baseline”) and scenarios 1, 2, and 3. The gap between scenario 3 and the declared collections for 2021 suggests that up to IDR 108.39 trillion (or USD 7.2 billion) may have been lost.

Tabel 3: Hasil Simulasi Penyederhanaan Struktur dan Kenaikan Tarif CHT (versi Bappenas)

Struktur tarif 2024	Kenaikan Tarif CHT Tahunan	Kenaikan Cukai 2019-2024 (Nominal)	Prevalensi Merokok Usia 10-18 Tahun (%)		Kematian Dini yang Dapat Dicegah 2020-2024 (ribu jiwa)	Produksi Rokok 2024 (Miliar Batang)*	Pendapatan CHT 2024 (Rp Triliun)**	Penambahan/ Pengurangan Tenaga Kerja 2020-2024		Net Employment Impact (ribu jiwa)		Δ pendapatan RT (%)	Δ PDB (%)
			10-18	15+				Orang	%	Orang	%		
5 Tier	20%	156,1%	8,6	31,9	1.350	318	349	(136)	(0,02)	471,7	0,36	0,10	0,0098
	30% SKM+SPM 25% SKT I+II 10% SKT III	241,5%	8,4	31,1	1.990	300	440	4.063	0,49	684,0	0,53	0,14	0,0142
3 Tier	20%	156,1%	8,5	31,7	1.540	313	344	(944)	(0,11)	529,5	0,41	0,11	0,0110
	30% SKM+SPM 25% SKT I+II 10% SKT III	241,7%	8,3	30,7	2.240	294	431	1.445	0,18	759,9	0,59	0,16	0,0157

(Sumber: Kementerian PPN/Bappenas 2020)

Kementerian PPN/Bappenas juga pernah membuat simulasi sebagaimana terlihat pada tabel 3 seandainya Kementerian Keuangan tetap berkomitmen menjalankan penyederhanaan struktur tarif cukai rokok – dengan kenaikan tarif sebesar 20 persen dan jumlah layer hanya 3 atau 5 - maka

penerimaan negara dari cukai hasil tembakau pada tahun 2024 dapat mencapai Rp 344 Triliun hingga Rp 440 Triliun. Jumlah penerimaan negara tersebut terbilang fantastis atau hampir 3 hingga 4 kali lipat dari penerimaan negara dari cukai pada tahun 2020 yaitu senilai Rp. 170 triliun.²⁰

KEBIJAKAN PENYEDERHANAAN STRUKTUR TARIF CUKAI TEMBAKAU MERUPAKAN MANDAT RPJMN 2020-2024 DAN RENCANA STRATEGIS KEMENTERIAN KEUANGAN 2020-2024

Penggalian potensi penerimaan negara melalui reformasi kebijakan cukai melalui kebijakan penyederhanaan struktur tarif cukai tembakau telah dimandatkan dalam Perpres Nomor 18 Tahun 2020 tentang RPJMN 2020-2024. Dalam dokumen RPJMN 2020-2024 disebutkan dalam rangka menjaga kesinambungan fiskal, Pemerintah berkomitmen untuk menjaga APBN yang sehat dengan tetap memberikan stimulus terhadap perekonomian. Pendapatan negara ditargetkan meningkat menjadi 12,9-14,6 persen PDB pada tahun 2024, dengan rasio perpajakan mencapai 10,7-12,3 persen pada tahun 2024. Hal ini dicapai melalui perbaikan yang berkelanjutan baik dari sisi administrasi maupun kebijakan perpajakan.

Dari sisi administrasi, terus dilakukan pembaruan sistem administrasi perpajakan sebagai upaya perbaikan basis data perpajakan dan peningkatan kepatuhan. Dari sisi kebijakan, pemerintah terus melakukan penggalian potensi penerimaan, salah satunya dengan reformasi kebijakan cukai melalui penyederhanaan struktur tarif cukai Hasil Tembakau.²¹ RPJMN 2020-2024 juga mengamanatkan peningkatan cukai hasil tembakau secara bertahap dengan mitigasi dampak bagi petani tembakau dan pekerja industri hasil tembakau sebagai bagian dari Pembudayaan perilaku hidup sehat melalui Gerakan Masyarakat Hidup Sehat. Jika disesuaikan dengan rencana Bappenas, mitigasi dampak pada petani dan pekerja ini telah diantisipasi salah satunya dengan rencana penerapan *roadmap* simplifikasi di mana khusus untuk SKT Golongan II dan III tidak dilakukan simplifikasi sebagai usaha kecil menengah yang mempekerjakan banyak tenaga kerja.

Sebagaimana diketahui RPJMN 2020-2024 merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden hasil Pemilihan Umum tahun 2019. RPJMN memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, Proyek Prioritas Strategis, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, arah pembangunan kewilayahan dan lintas kewilayahan, Prioritas Pembangunan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

RPJMN berfungsi antara lain sebagai pedoman bagi Kementerian/ Lembaga dalam menyusun Rencana Strategis Kementerian/ Lembaga; bahan penyusunan dan penyesuaian RPJM Daerah dengan memperhatikan tugas dan fungsi pemerintah daerah dalam mencapai sasaran Nasional yang termuat dalam RPJMN; pedoman Pemerintah dalam menyusun Rencana Kerja Pemerintah; dan acuan dasar dalam pemantauan dan evaluasi pelaksanaan RPJMN. Selain itu RPJMN juga dapat menjadi acuan bagi masyarakat berpartisipasi dalam pelaksanaan pembangunan nasional.

Mandat penyederhanaan struktur tarif cukai hasil tembakau dalam RPJMN 2020-2024 juga diperkuat dengan lahirnya Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 77/PMK.01/2020 Tentang Rencana Strategis Kementerian Keuangan Tahun 2020-2024. Kebijakan penyederhanaan struktur tarif cukai hasil tembakau serta peningkatan tarif cukai merupakan bagian dari arah kebijakan penguatan pilar pertumbuhan dan daya saing ekonomi melalui strategi reformasi fiskal.²²

²⁰ Penyederhanaan Struktur Cukai dan Komitmen Pemerintah dalam Menjalankan Simplifikasi, Presentasi, Pungkas Bahjuri Ali, Direktur Kesehatan dan Gizi Masyarakat, kementerian PPN/Bappenas, 31 Mei 2021.

²¹ Lampiran I Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024. Halaman 40.

²² Lihat Bab III Arah Kebijakan, Strategi, Kerangka Regulasi dan Kerangka Kelembagaan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 77/PMK.01/2020.

PENYEDERHANAAN STRUKTUR TARIF CUKAI TEMBAKAU SEJALAN DENGAN AKSI STRANAS PEMBERANTASAN KORUPSI

Salah satu pertimbangan Pemerintah - Kementerian Keuangan membuat kebijakan cukai hasil tembakau 2022 pada 13 Desember 2021 lalu - termasuk pengaturan simplifikasi struktur tarif cukai hasil tembakau tahun 2022 - adalah karena sejalan dengan RPJMN, Rensta Kemenkeu dan Stranas PK yang diinisiasi oleh KPK.

Stranas PK atau Strategi Nasional Pencegahan Korupsi adalah arah kebijakan nasional yang memuat fokus dan sasaran pencegahan korupsi yang digunakan sebagai acuan kementerian, lembaga, pemerintah daerah dan pemangku kepentingan lainnya dalam melaksanakan aksi pencegahan korupsi di Indonesia.

Stranas PK untuk tahun 2021-2022 diluncurkan oleh Pemerintah dan KPK pada 13 April 2021. Terdapat tiga fokus aksi pencegahan korupsi yang dilaksanakan selama tahun 2021-2022 yaitu Perizinan dan Tata Niaga Keuangan Negara dan Penegakan Hukum dan Reformasi Birokrasi.²³

Stranas PK dibentuk sesuai dengan Peraturan Presiden No 54 Tahun 2018 yang kemudian diperkuat lagi dengan Surat Keputusan Bersama yang ditanda tangani oleh 5 Kementerian dan Lembaga yang tergabung dalam Tim Nasional Stranas PK yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kantor Staf Presiden, Kementerian PPN/Bappenas, Kementerian PAN-RB, dan Kementerian Dalam Negeri.

Dari tiga fokus Pencegahan Korupsi tahun 2021-2022, fokus ke-2 yakni keuangan negara mencakup 4 (empat) aksi yang penting untuk mendapatkan perhatian yaitu "Peningkatan Penerimaan Negara Melalui Pembenaan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dan Cukai"; "Implementasi e-payment dan e-katalog"; "Pemanfaatan data kependudukan untuk efektivitas dan efisiensi kebijakan sektoral berbasis nomor induk kependudukan (NIK)" serta "integrasi perencanaan penganggaran berbasis elektronik".

Dari aksi peningkatan penerimaan negara melalui pembenaan PNBP dan Cukai terdapat 3 keluaran (*output*) yaitu (1) tersedianya matrik logframe Aksi PK PNBP; (2) Optimalisasi penerimaan dari PNBP pada K/L tertentu dan PNBP Migas; dan (3) Optimalisasi penerimaan dari cukai.

Dalam catatan Tim Stranas PK, tata kelola penerimaan negara pada cukai ditemukan banyak masalah. Misalnya potential hilangnya (*loss*) penerimaan negara yang diakibatkan oleh manajemen yang salah dan adanya produk cukai ilegal. Cara pengelolaan yang belum optimal ditandai dengan regulasi yang tidak secara komprehensif dapat mengakomodasi variable yang berkontribusi pada pendapatan cukai dan mekanisme perhitungan serta pemungutan yang lemah atau belum sesuai dengan potensi yang dimiliki sehingga menyebabkan hilangnya potensi pendapatan negara.²⁴

Gambar 3: Kerangka Aksi Stranas 2021-2022 untuk Optimalisasi Penerimaan Cukai

OUTPUT	INDIKATOR	TARGET
Memaksimalkan potensi cukai Hasil Tembakau	Memaksimalkan potensi cukai dari produsen rokok (HT)	1. Tersedianya <i>draft</i> Pembaharuan <i>roadmap</i> komprehensif (2022-2026). 2. <i>Roadmap</i> yang meliputi kebijakan untuk optimalisasi penerimaan negara, pengendalian konsumsi, keberlangsungan tenaga kerja dan peredaran produk cukai ilegal final. 3. Revisi PMK 146 tahun 2017 terkait dengan struktur tarif.

²⁴ Lihat Laporan Pelaksanaan Strategi Nasional Pencegahan Korupsi Triwulan IV Tahun 2021-2022, Februari 2022, Sekretariat Nasional Pencegahan Korupsi (Setnas). Halaman 28

Terkait optimalisasi potensi cukai Hasil Tembakau, yang menjadi target utama dalam output ini adalah adanya *roadmap* komprehensif (2022-2026) cukai rokok yang mengakomodasi berbagai macam aspek, yakni penerimaan negara, pengendalian konsumsi, keberlangsungan tenaga kerja, dan pengendalian peredaran produk cukai ilegal. Target lainnya adalah Revisi PMK 146 Tahun 2017 terkait dengan struktur tarif cukai tembakau.

Penyusunan peta jalan pengelolaan hasil tembakau Indonesia sebagaimana yang diusulkan oleh Stranas PK memiliki tiga tujuan antara lain²⁵:

1. Memberikan pedoman untuk dipatuhi setiap Kementerian dan Lembaga yang terlibat dalam merumuskan arah kebijakan pengelolaan hasil tembakau serta Penguatan koordinasi berbagai stakeholders dalam pengawalan pelaksanaan strategi lintas sektor.
2. Meminimalisir kegaduhan polemik hasil tembakau dengan merumuskan strategi pengembangan hasil tembakau yang tepat dan berimbang dengan mempertimbangkan berbagai aspek, baik ekonomi, penyerapan tenaga kerja dan Kesehatan, serta mempertimbangkan karakteristik rantai pasok IHT nasional baik itu penyerapan tenaga kerja yang tinggi, keterkaitan hulu hilir sektor pertanian tembakau dan cengkeh, juga kretek sebagai produk khas Indonesia.
3. Memberikan pedoman bagi *stakeholder* pada setiap aspek untuk mencapai targetnya secara adil yaitu penurunan prevalensi merokok anak, peningkatan kesejahteraan petani serta penyerapan tembakau nasional, optimalisasi penerimaan negara, pengelolaan tingkat produksi hasil tembakau nasional yang baik, dan pengelolaan tingkat penyerapan tenaga kerja sepanjang rantai pasok IHT.

Dalam perkembangannya, sebagaimana dilaporkan dalam laporan aksi Stranas PK triwulan V 2022, hingga Mei 2022 output Stranas PK terkait optimalisasi potensi CHT masih mencapai 25% dari target 100%. Dalam keterangannya terkait hasil 25% ini tercapai karena sudah ada progress terkait revisi PMK 146/2017 dengan adanya penyesuaian regulasi tentang struktur tarif di mana telah terbit beberapa regulasi yaitu PMK 192 tahun 2021 tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau Berupa Sigaret dan Cerutu, Rokok Daun atau Klobot dan Tembakau Iris dan PMK 193 tahun 2021 tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau Berupa Rokok Elektrik dan Hasil Pengolahan Tembakau Lainnya. Namun, untuk target adanya *roadmap* komprehensif yang mencakup 75% dari target belum tercapai meskipun telah tersusun Draft Road Map Cukai yang mengakomodasi 4 aspek utama, yakni penerimaan negara, pengendalian konsumsi, keberlangsungan tenaga kerja, dan pengendalian peredaran produk cukai ilegal.²⁶

Koordinator Harian Sekretariat Nasional Stranas PK - KPK Herda Helmijaya menyatakan bahwa Stranas PK saat ini terus mengawasi proses pembahasannya *roadmap* industri hasil tembakau tersebut di mana ketentuan di dalamnya harus sejalan dengan Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) maupun daerah (RPJMD) untuk kemudian diikuti oleh semua kementerian lembaga.²⁷ Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, saat ini reformasi fiskal dalam RPJMN mengamanatkan di antaranya kenaikan tarif cukai serta penyederhanaan struktur cukai secara bertahap. Dengan demikian, *roadmap* komprehensif tersebut juga harus sejalan dengan amanat RPJMN dan mencakup di dalamnya *roadmap* penyederhanaan struktur CHT yang akan dilakukan.

Keberadaan Aksi Stranas PK Tahun 2021-2022 dinilai efektif mendorong pemerintah untuk menyusun peta jalan (*roadmap*) pengelolaan hasil tembakau Indonesia yang memberikan kepastian kebijakan cukai hasil tembakau tetap berjalan sesuai RPJMN baik dari sisi penyederhanaan golongan tarif yang mendukung pengendalian konsumsi produk, dan menjadi pedoman semua bagi *stakeholder* dalam mencapai targetnya secara adil sekaligus mencegah berulangnya kegaduhan antar *stakeholder* yang terkait industri hasil tembakau.

²⁶ <https://www.stranaspk.id/webservice/uploads/laporan-aksi/250249-laporan-triwulan-v-2022.pdf>

²⁷ <https://nasional.kontan.co.id/news/stranas-pk-soroti-optimalisasi-penerimaan-cukai>

PENTINGNYA KESINAMBUNGAN REFORMASI KEBIJAKAN CUKAI HASIL TEMBAKAU

4

Presiden Joko Widodo dalam penyampaian keterangan Pemerintah atas RUU APBN Tahun Anggaran 2022 di Gedung MPR/DPR, 16 Agustus 2021 menegaskan konsolidasi dan reformasi fiskal harus terus dilakukan secara menyeluruh, bertahap, dan terukur, meliputi penguatan sisi penerimaan negara dan perbaikan sisi belanja serta pengelolaan pembiayaan yang prudent dan hati-hati, untuk mewujudkan pengelolaan fiskal yang lebih sehat, berdaya tahan, dan mampu menjaga stabilitas perekonomian ke depan.²⁸

Merujuk pada pernyataan Presiden Joko Widodo, maka salah satu upaya reformasi fiskal adalah reformasi kebijakan cukai hasil tembakau secara menyeluruh termasuk jumlah layer, batasan produksi, serta tarif antar golongan cukai. Struktur cukai saat ini tidak optimal dari segi pengendalian konsumsi dan penerimaan negara. Kompleksitas dengan banyaknya jumlah *layer* dan tingginya jarak tarif antar golongan maupun besarnya batasan produksi untuk penggolongan pabrikan saat ini justru menjadi celah penghindaran pajak bagi pabrikan besar serta memberikan insentif bagi pabrik rokok golongan cukai rendah untuk memproduksi lebih banyak rokok murah. Hal ini bertentangan dengan tujuan Pemerintah untuk mencapai SDM yang sehat.

Upaya reformasi yang selama ini dilakukan yakni penyederhanaan tarif cukai sudah dilakukan sejak tahun 2009 lalu hingga tahun 2022, namun struktur tarif cukai rokok masih dinilai sangat kompleks dan membuat penerimaan negara tak bisa optimal. Pada sisi lain muncul ketidakpastian apakah setelah tahun 2022 kebijakan reformasi kebijakan CHT melalui penyederhanaan struktur tarif cukai hasil tembakau masih berlanjut atau tidak.

Oleh karenanya demi kesinambungan reformasi fiskal melalui reformasi kebijakan cukai hasil tembakau, maka pemerintah perlu menyiapkan kebijakan yang bersifat lintas tahun (*multi years policy*) atau menerapkan kembali kebijakan peta jalan (*roadmap*) struktur tarif cukai hasil tembakau yang mengatur reformasi kebijakan cukai secara menyeluruh termasuk jumlah layer, batasan produksi, serta tarif antar golongan cukai. Kebijakan ini diharapkan dapat menjadi jalan keluar untuk mencegah munculnya polemik atau ketegangan antar industri rokok atau politisi dengan pemerintah yang terjadi setiap tahun khususnya pada saat proses pembahasan tarif cukai rokok. Pada sisi lain baik internal Kementerian Keuangan atau antar Kementerian lain yang terkait tidak perlu lagi membahas masalah tarif cukai rokok setiap tahunnya.

Untuk memastikan bahwa kebijakan penyederhanaan struktur cukai hasil tembakau dapat berlanjut dan menyeluruh, bertahap, dan terukur serta bukan sebatas klaim semata, maka pemerintah perlu menyiapkan payung hukum dalam bentuk regulasi atau peraturan. Peraturan yang di dalamnya mengatur tentang struktur tarif cukai hasil tembakau diharapkan dapat menegaskan proses penyederhanaan yang dilakukan secara bertahap setiap tahunnya atau melalui pendekatan peta jalan (*roadmap*) yang sistematis, bertahap dan terukur.

Regulasi yang dibuat perlu mengatur secara detail struktur tarif cukai hasil tembakau setidaknya dalam kurun waktu dua tahun atau hingga lima tahun. Selain untuk mencegah polemik pembahasan tarif cukai setiap tahun sebagaimana dijelaskan di atas, kebijakan *medium term policy* ini juga penting mengingat periode pemerintahan Jokowi akan berakhir pada tahun 2024 sehingga perwujudan visi misi reformasi kebijakan CHT dalam RPJMN 2020-2024 harus dijamin kepastian implementasinya. Melihat preseden yang selama ini terjadi, menjelang pemilihan umum presiden, seringkali terjadi kemunduran dalam kebijakan cukai hasil tembakau di mana tidak ada kenaikan

²⁸ <https://www.presidentri.go.id/siaran-pers/president-konsolidasi-reformasi-fiskal-harus-terus-dilakukan-secara-menyeluruh-bertahap-dan-terukur/>

tarif cukai (sebagaimana terjadi pada tahun 2014 dan 2019) sehingga *medium term policy* dapat menjadi regulasi yang menjaga komitmen Pemerintah dalam perwujudan reformasi kebijakan CHT. Pemerintah dapat mengatur kebijakan struktur tarif cukai hasil tembakau hingga dua tahun mendatang yaitu tahun 2023-2024 terutama terkait jumlah *layer* dalam struktur cukai. Melanjutkan tahun 2022 dengan strata struktur tarif cukai dari 8 *layer*, pada tahun 2023 diharapkan struktur tarif cukai turun menjadi 6 *layer* dan pada tahun 2024 menjadi 3 atau 5 *layer*.

Seiring dengan pengurangan jumlah *layer* dalam struktur cukai, kriteria penggolongan pabrik yang juga harus ditinjau kembali. Hal ini guna mengurangi jumlah rokok yang bisa diproduksi di *layer* cukai rendah serta penerimaan negara akan bertambah karena semakin banyak perusahaan rokok besar akan membayar cukai yang tertinggi. Besaran batasan produksi rokok golongan 2 yang sebesar 3 miliar batang untuk rokok mesin SKM dan SPM serta 2 miliar batang untuk SKT harus ditinjau ulang, dimulai dengan mengembalikan batasan rokok mesin menjadi 2 miliar batang pada 2023 seiring penurunan jumlah *layer* menjadi 6 *layer* kemudian penurunan batasan produksi seluruh jenis rokok menjadi 1 miliar batang pada tahun 2024 saat *layer* menjadi 3 atau 5 *layer*.

Tarif cukai sendiri perlu dinaikkan setiap tahunnya, seperti rekomendasi WHO. Utamanya kenaikan cukai ini perlu memperhatikan besaran jarak tarif dan harga jual eceran antar golongan yang harus dibuat semakin kecil untuk mendorong kenaikan harga rokok secara keseluruhan. Disparitas harga rokok akibat besarnya jarak tarif dan harga jual eceran akan mendorong konsumen pindah ke rokok yang lebih murah. Hal ini bertentangan dengan tujuan pengendalian konsumsi. Melihat tren yang selama ini terjadi Kemenkeu juga akan mendekatkan jarak cukai antar dua golongan yang akan dilakukan penggabungan/simplifikasi.

Selama ini regulasi terkait struktur tarif cukai hasil tembakau disusun dan diterbitkan oleh Kementerian Keuangan melalui Peraturan Menteri Keuangan tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau. Beberapa PMK tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau yang pernah diterbitkan antara lain PMK 146 Tahun 2017, PMK 198 Tahun 2020 dan terakhir PMK 192 Tahun 2021.

Penempatan aturan tentang tarif cukai hasil tembakau dalam Peraturan Menteri Keuangan pada akhirnya mendapatkan sejumlah catatan. Misalnya proses penyusunan tentang kebijakan tentang struktur tarif cukai tembakau selama ini dinilai kurang transparan dan partisipatif dengan melibatkan banyak pihak kepentingan (*stakeholder*) dalam memberikan masukan.

Selain itu pengaturan tentang tarif cukai hasil tembakau dengan Peraturan Menteri Keuangan dalam pelaksanaannya ternyata tidak saja berdampak pada penerimaan negara namun juga berdampak atau bersinggungan dengan hal-hal diluar tugas dan kewenangan dari Kementerian Keuangan. Misal saja terkait isu kesehatan, ketenagakerjaan dan industri rokok.

Kondisi diatas pada akhirnya menimbulkan ketidakharmonisan dengan peraturan menteri lintas Kementerian. Masing-masing Kementerian pada dasarnya punya target atau program yang berbeda-beda terkait dengan isu tembakau atau industri rokok. Akibatnya PMK yang telah terlanjur dikeluarkan kemudian menjadi tidak sinkron dan memantik berbagai kontroversi pada akhirnya membuat sejumlah rencana atau program pembangunan menjadi tersendat bahkan stagnan. Kondisi tersebut ditenggarai menjadi salah satu penyebab bahwa kebijakan peta jalan penyederhanaan struktur tarif cukai rokok sebagaimana diatur dalam PMK 146 Tahun 2017 kemudian dibatalkan atau tidak diteruskan.

Untuk mencegah terjadinya aturan yang tidak harmonis, tidak sinkron dan tidak berjalan maka kebijakan tarif cukai hasil tembakau sebaiknya diatur dalam regulasi yang lebih tinggi dari Peraturan Menteri Keuangan yaitu Peraturan Presiden (Perpres).

Alternatif pengaturan kebijakan tentang tarif cukai hasil tembakau dalam Peraturan Presiden lazim disingkat Perpres secara tingkatan lebih tinggi dari PMK. Perpres adalah salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang dinilai sentral kedudukannya dalam sistem pemerintahan presidensial. Dalam konteks Indonesia saat ini, urgensi Perpres dapat dibaca dari pernyataan Presiden Joko

Widodo bahwa yang ada adalah visi Presiden bukan visi menteri. Dengan kata lain seluruh menteri harus menjalankan visi presiden yang dituangkan dalam Perpres tersebut.²⁹

Pengaturan yang lebih tinggi dan kuat mengenai tarif cukai hasil tembakau yang berlaku jangka panjang dan berkesinambungan dengan memperhitungkan arah kebijakan untuk pengendalian konsumsi sangat diperlukan. Peluang pengaturan peta jalan pengendalian konsumsi produk industri hasil tembakau dalam pengaturan yang lebih tinggi akan mengikat Kementerian/Lembaga terkait untuk patuh dan mengikuti sehingga tidak ada perbenturan kepentingan antar K/L dengan memperhitungkan fokus pencapaian target RPJMN 2020 - 2024, termasuk di dalamnya peta jalan penyederhaan tarif cukai jangka panjang demi efektivitas kenaikan tarif cukai tahunan.

Sub Aksi Pencegahan Korupsi dalam Pemberantasan Korupsi (Stranas PK) Tahun 2021-2022 yang saat ini juga sedang disusun dengan fokus pada isu optimalisasi penerimaan negara juga dapat berperan dalam upaya reformasi kebijakan cukai hasil tembakau, dengan memasukkan peta jalan penyederhanaan golongan tarif cukai dengan tujuan penghindaran tarif oleh industri demi optimalisasi penerimaan negara. Optimalisasi penerimaan cukai merupakan bagian fokus pencegahan korupsi dari aspek keuangan negara dan sub aksi peningkatan penerimaan negara melalui pembenahan penerimaan negara bukan pajak dan cukai. Sebagaimana diungkapkan oleh Koordinator harian Stranas PK, peta jalan pengelolaan produk hasil tembakau ini harus sejalan dengan RPJMN, yang artinya harus mencakup reformasi fiskal diantaranya penyederhanaan struktur cukai tembakau dan kenaikan tarif cukai secara bertahap.

Terlepas dari regulasi mana yang nantinya dipilih - baik dalam bentuk PMK atau Peraturan Presiden - maka untuk memastikan kualitas dan sekaligus mencegah kecurigaan publik sebaiknya proses pembentukan regulasi yang baru tentang kebijakan tentang struktur tarif cukai tembakau tersebut harus mengedepankan asas keterbukaan artinya mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka dengan melibatkan banyak pihak kepentingan (*stakeholder*) atau lapisan masyarakat untuk memberikan masukan.

Asas keterbukaan merupakan salah satu asas dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Selain asas keterbukaan, regulasi ini juga memberikan hak bagi masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.³⁰

Khusus untuk Peraturan pada level Kementerian, Presiden Joko Widodo pada 2 Agustus 2021 lalu telah menerbitkan Perpres Nomor 68 Tahun 2021 tentang Pemberian Persetujuan Presiden Terhadap Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga. Perpres tersebut mensyaratkan setiap Rancangan Peraturan Menteri (RPermen)/Rancangan Peraturan Kepala Lembaga (RPerka) harus mendapatkan persetujuan Presiden yang diajukan melalui Sekretariat Kabinet (Setkab). Selain harmonisasi, keberadaan Perpres ini bertujuan mengurangi permasalahan dalam pelaksanaan peraturan tersebut.³¹

Rancangan peraturan yang wajib mendapatkan persetujuan Presiden adalah yang berdampak luas bagi kehidupan masyarakat; bersifat strategis yaitu berpengaruh pada program prioritas Presiden, target RPJMN dan Rencana Kerja Pemerintah, pertahanan dan keamanan, serta keuangan negara; dan atau lintas sektor atau lintas kementerian/lembaga.

²⁹ <https://www.hukumonline.com/berita/a/mengenal-lebih-jauh-jenis-peraturan-bernama-perpres-lt5e255e98a68ae>

³⁰ Lihat Pasal 5 dan Pasal 96 UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

³¹ Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2021 tentang Pemberian Persetujuan Presiden Terhadap Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga

PERLINDUNGAN KESEHATAN MASYARAKAT DAN KESINAMBUNGAN FISKAL
MELALUI REFORMASI KEBIJAKAN CUKAI HASIL TEMBAKAU

Keberadaan regulasi yang lebih tinggi dari Peraturan Menteri Keuangan maupun Peraturan Menteri Keuangan yang bersifat jangka panjang dan mengikat K/L terkait, setidaknya menjadi jalan keluar keberlanjutan reformasi kebijakan cukai tembakau khususnya terkait dengan penyederhanaan struktur tarif cukai tembakau. Harapannya dimasa mendatang tidak ada lagi kegaduhan atau ketidakharmonisan dengan peraturan menteri lintas Kementerian. Hal ini juga turut berkontribusi bagi optimalisasi pencapaian rencana atau program pembangunan pemerintah terkait cukai tembakau sebagaimana diatur dalam RPJMN.

Pada akhirnya bagian ini akan menjawab dua pertanyaan utama yang diajukan. Pertama, sejumlah upaya yang dapat dilakukan pemerintah dalam melakukan reformasi kebijakan cukai tembakau antara lain dengan melanjutkan kebijakan peningkatan tarif cukai agar mendekatkan jarak cukai antar golongan, penurunan jumlah produksi yang menjadi kriteria penggolongan cukai serta pengurangan jumlah layer untuk menutup celah penghindaran pajak.

Reformasi kebijakan cukai hasil tembakau ini dinilai efektif dalam upaya perlindungan kesehatan masyarakat dan kesinambungan fiskal di Indonesia. Penerapan simplifikasi struktur tarif akan berdampak pada penurunan konsumsi rokok anak dan pencapaian target RPJMN 2020-2024 untuk prevalensi merokok anak yaitu sebesar 8,7% pada tahun 2024 mendatang. Kebijakan penyederhanaan struktur tarif cukai tembakau yang dilaksanakan selama ini terbukti meningkatkan penerimaan negara dalam jumlah yang sangat signifikan. Jumlah penerimaan negara dari cukai tembakau yang sangat fantastis diharapkan dapat memberikan dukungan bagi pemulihan ekonomi akibat pandemi Covid-19 dan mendukung program-program strategis dari pemerintah.

Selain itu kebijakan penyederhanaan struktur tarif cukai tembakau merupakan mandat dari Perpres Nomor 18 Tahun 2020 tentang RPJMN 2020-2024. Dalam RPJMN 2020-2024, kebijakan cukai melalui penyederhanaan struktur tarif cukai tembakau serta peningkatan tarif cukai merupakan bagian dari optimalisasi perpajakan dan upaya pemerintah dalam menjaga kesinambungan fiskal khususnya kebijakan pemerintah dalam melakukan penggalan potensi penerimaan negara. Hal ini juga diperkuat dengan lahirnya Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 77/PMK.01/2020 Tentang Rencana Strategis Kementerian Keuangan Tahun 2020-2024.

Kedua, untuk memastikan bahwa reformasi kebijakan cukai hasil tembakau tetap berlanjut dan berkesinambungan maka pemerintah perlu menyusun kebijakan yang bersifat lintas tahun (*multi years policy*) atau menyusun kembali peta jalan (*roadmap*) tentang struktur tarif cukai tembakau. Kebijakan peta jalan (*roadmap*) tentang struktur tarif cukai tembakau sebelumnya pernah disusun oleh pemerintah melalui PMK 146 Tahun 2017 meskipun akhirnya dibatalkan pada tahun 2018.

Kebijakan tentang reformasi kebijakan cukai hasil tembakau– termasuk peta jalan (*roadmap*) tentang struktur tarif cukai tembakau yang mencakup peningkatan tarif cukai agar mendekatkan jarak cukai antar golongan, penurunan kriteria batasan produksi serta pengurangan jumlah layer untuk menutup celah penghindaran pajak pada masa mendatang sebaiknya tidak lagi diatur atau dirumuskan melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK) namun perlu diatur melalui regulasi yang lebih tinggi seperti Peraturan Presiden (Perpres).

REFERENSI

PERATURAN

- Republik Indonesia. 2007. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai
- _____. 2011. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- _____. 2015. Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019.
- _____. 2020. Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024.
- _____. 2017. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 146 Tahun 2017 tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau.
- _____. 2017. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 77 Tahun 2020 tentang Rencana Strategi Kementerian Keuangan Tahun 2020-2024
- _____. 2015. Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2015 tentang Rencana Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian.
- _____. 2021. Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2021 tentang Pemberian Persetujuan Presiden Terhadap Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga

PRESENTASI

- Ali, Pungkas Bahjuri, 2021. Penyederhanaan Struktur Cukai dan Komitmen Pemerintah dalam Menjalankan Simplifikasi, Bahan Presentasi
- Adrison, Vid., 2019. Urgensi Simplifikasi Cukai Rokok Indonesia: Perspektif Akademisi, Bahan Presentasi
- Pangestu, Febri., 2022, Arah Kebijakan dan Konsistensi Pemerintah dalam Optimalisasi Struktur Kebijakan Cukai Tembakau, Bahan Presentasi
- Swarnata, Arya., 2022, Urgensi Penyederhanaan Tarif Cukai Tembakau di Indonesia, Arya Swarnata, Bahan Presentasi
- Ali, Pungkas Bahjuri, 2022. Perkembangan dan koordinasi Bappenas dalam harmonisasi target penyederhanaan struktur tarif cukai dalam RPJMN 2020-2024 dengan Pemenuhan Aksi Stranas PK dalam Peningkatan Penerimaan Negara dari Cukai,
- Helmijaya, Herda., 2022, Progres Aksi PK Peningkatan Penerimaan Negara Melalui Pembenahan Penerimaan Negara Dari Cukai: Catatan dan Rekomendasi, Bahan Presentasi

JURNAL/POLICY PAPER

- IBC, 2019. Menyederhanakan Cukai, Meningkatkan Pendapatan. Policy Paper. Indonesia Budget Center. Jakarta.
- Widoyoko, Danang., 2020. Tantangan Menyederhanakan Struktur Tarif Cukai Rokok di Indonesia. Policy Paper. Jakarta.
- Widoyoko, Danang., 2021. Mengembalikan Peta Jalan (Roadmap) Penyederhanaan Struktur Tarif Cukai Rokok di Indonesia. Policy Paper. Jakarta.

BERITA

<https://news.ddtc.co.id/ini-alasan-sri-mulyani-simplifikasi-tarif-cukai-rokok-jadi-8-layer-35239>

<https://www.trenasia.com/mengenal-untung-rugi-sistem-tarif-cukai-di-indonesia>

<https://news.ddtc.co.id/menelisik-kebijakan-cukai-di-kawasan-asean-11014>

<https://kumparan.com/kumparanbisnis/kemenkeu-akui-struktur-tarif-cukai-rokok-masih-kompleks-berapa-layer-idealnya-1yDeios6yAb>

<https://www.suara.com/bisnis/2022/06/01/185159/ekonom-senior-faisal-basri-sebut-kebijakan-kenaikan-cukai-tembakau-kurang-efektif-jika-harga-rokok-masih-murah>

<https://nasional.kontan.co.id/news/penyederhanaan-struktur-tarif-cukai-rokok-tutup-celah-penghindaran-pajak>

<https://www.liputan6.com/bisnis/read/4351894/negara-berpotensi-kehilangan-pendapatan-rp-175-t-dari-cukai-rokok>

<https://investor.id/business/penerapan-satu-tarif-bisa-dongkrak-penerimaan-cukai-rokok-jadi-rp-230-triliun>

https://www.who.int/docs/default-source/searo/indonesia/menaikkan-cukai-dan-harga-produk-tembakau-untuk-indonesia-sehat-dan-sejahtera.pdf?sfvrsn=bb058f70_2

<https://industri.kontan.co.id/news/who-tekankan-pentingnya-simplifikasi-struktur-tarif-cukai-tembakau>

<https://www.presidentri.go.id/siaran-pers/presiden-konsolidasi-reformasi-fiskal-harus-terus-dilakukan-secara-menyeluruh-bertahap-dan-terukur/>

<https://www.hukumonline.com/berita/a/mengenal-lebih-jauh-jenis-peraturan-bernama-perpres-lt5e255e98a68ae>

<https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/4178/proyeksi-rancangan-perpres-peta-jalan-pengelolaan-produk-hasil-tembakau-dalam-memberi-arah-bagi-kebijakan-industri-hasil-tembakau>