

---

# POLICY NOTE: KEBIJAKAN CUKAI HASIL TEBAKAU YANG BERIMBANG & BERKEPASTIAN

B. Bawono Kristiaji, Denny Vissaro, dan Dea Yustisia



Secara umum, kebijakan Cukai Hasil Tembakau (CHT) di Indonesia jauh dari kata stabil. Harus diakui, kebijakan CHT sendiri kerap menimbulkan polemik dan bersifat dilematis. Pertimbangannya selalu melibatkan empat tujuan, yakni mengendalikan konsumsi produk tembakau, optimalisasi penerimaan negara, menjaga daya saing industri hasil tembakau, serta melindungi kesejahteraan tenaga kerja. Terlebih, seluruh arah tujuan kebijakan tersebut belum tentu sejalan satu sama lain.

DDTC Fiscal Research kemudian menyusun analisis terkait kebijakan yang paling krusial bagi industri hasil tembakau (IHT) nasional tersebut ke dalam *Policy Note* yang bertajuk “Kebijakan CHT yang Berimbang dan Berkepastian”. Dokumen ini diharapkan mampu menjadi **materi pertimbangan bagi pemerintah untuk meracik kebijakan CHT yang seimbang, stabil, dan berkepastian berdasarkan studi empiris yang dilengkapi dengan fakta-fakta di lapangan.**

## A. Latar Belakang

Regulasi utama yang mengatur CHT di Indonesia ialah UU 39/2007 tentang Cukai (UU Cukai 2007) yang mana penetapan tarifnya diatur lebih lanjut melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK) dengan proses pembaharuan yang dilakukan hampir setiap tahun. Saat ini, PMK yang meregulasi CHT ialah PMK 146/2017 *juncto* PMK No. 156/2018 *juncto* PMK 152/2019 tentang Tarif CHT. Apabila ditelaah, ketentuan hukum yang senantiasa berubah dari tahun ke tahun ini ternyata tidak hanya mengatur mengenai tarif CHT.

PMK 146/2017 beserta perubahan-perubahannya tersebut mengatur beberapa hal lain yang berdampak terhadap para pelaku usaha IHT, yakni berupa penggolongan *layer* dalam sistem CHT, Harga Jual Eceran (HJE), serta sistem pemantauan atas harga riil yang berlaku di lapangan atau yang dikenal pula sebagai Harga

## KEBIJAKAN CUKAI HASIL TEMBAKAU YANG BERIMBANG &amp; BERKEPASTIAN

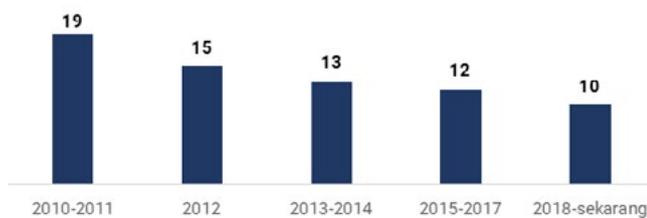
Transaksi Pasar (HTP). Berdasarkan tinjauan DDTC Fiscal Research, terdapat setidaknya tiga permasalahan fundamental terkait kebijakan CHT dengan regulasi yang berlaku saat ini.

**Permasalahan fundamental pertama berkaitan dengan struktur tarif dari produk hasil tembakau yang bersifat sangat kompleks.** Hal ini terkonfirmasi dalam temuan empiris yang merupakan hasil kajian dari World Bank yang menyatakan bahwa sistem strata tarif CHT di Indonesia merupakan salah satu yang paling rumit di dunia, yakni dengan sistem *multi-layer* berdasarkan produk tembakau, jumlah produksi, dan HJE per unit.<sup>1</sup>

Padahal, skema penggolongan tarif CHT yang kompleks semacam ini cenderung ditinggalkan dan semakin tidak umum diterapkan di berbagai negara.<sup>2</sup> Hal ini dikarenakan struktur tarif CHT yang lebih sederhana dapat mempermudah fungsi pengawasan serta menurunkan biaya administrasi. Selain itu, struktur tarif CHT yang tidak kompleks dinilai lebih sejalan dengan fungsi pengendalian konsumsi rokok.<sup>3</sup>

Mengacu pada PMK 152/2019, Indonesia memberlakukan 10 strata tarif. Perkembangan **jumlah strata tarif CHT** di Indonesia berdasarkan sistem *multi-layer* yang kompleks ini kemudian dapat terlihat dalam Gambar 1. Lebih lanjut, **struktur tarifnya** sendiri dapat dilihat pada Tabel 1.

**Gambar 1 Perkembangan Strata Tarif CHT Indonesia dari Tahun ke Tahun<sup>4</sup>**



Sumber: Regulasi tarif CHT dalam bentuk Peraturan Menteri Keuangan (PMK)

Sementara itu, pemerintah sendiri sebenarnya telah mengupayakan untuk menutup potensi masalah tersebut melalui PMK 146/2017 yang menghadirkan peta jalan simplifikasi strata tarif CHT secara bertahap hingga mencapai 5 *layer* rokok kategori SKM, SPM, SKT pada tahun

**Tabel 1 Sistem Penggolongan Strata Tarif CHT atas Produk Rokok di Indonesia Saat Ini**

Jenis HT	Golongan Pengusaha HT		Kode Layer	Batasan HJE (per batang/gram)	Tarif Cukai (per batang/gram)
	Jenis HT	Golongan (berdasarkan batasan produksi)			
SKM	1		1A	$\geq$ Rp1.700	Rp740
			2A	$>$ Rp1.275	Rp470
	2		2B	Rp1.020 $\leq$ HJE $\leq$ Rp.1.275	Rp455
SPM	1		1	$\geq$ Rp1.790	Rp790
			2A	$>$ Rp1.485	Rp485
	2		2B	Rp1.015 $\leq$ HJE $\leq$ Rp.1.485	Rp470
SKT/SPT	1		1A	$>$ Rp1.460	Rp425
			1B	Rp1.015 $\leq$ HJE $\leq$ Rp.1.460	Rp330
	2		2	$>$ Rp535	Rp200
	3		3	$>$ Rp450	Rp110

Sumber: PMK 152/2019

2021. Berdasarkan regulasi tersebut, penyederhanaan strata tarif cukai ini dilakukan untuk mencapai tiga tujuan utama, yaitu optimalisasi penerimaan CHT, meningkatkan kepatuhan pengusaha pabrik hasil tembakau atau importir, serta penyederhanaan sistem administrasi di bidang cukai. Akan tetapi, simplifikasi ini batal dilanjutkan pasca-terbitnya PMK 156/2018.

**Permasalahan fundamental kedua berkaitan dengan penyesuaian tarif CHT dan HJE yang tidak menentu, baik antargolongan maupun antarjenis hasil tembakau.** Sebagaimana diketahui, rata-rata kenaikan tarif CHT yang dilakukan pemerintah sejak 2010 hingga 2018 berada pada angka 10,9%. Kenaikan tarif CHT sendiri tidak terjadi di tahun 2019 sebagaimana diatur dalam PMK 156/2018. Akan tetapi, untuk tahun 2020 terjadi lonjakan kenaikan tarif secara signifikan, yakni mencapai 23% untuk CHT dan 35% untuk HJE melalui diterbitkannya PMK 152/2019.

Singkatnya, penetapan tarif CHT dan HJE di Indonesia dapat dikatakan tidak memiliki pola yang konsisten. Dalam konteks CHT, ketetapan pemerintah ini sangat dapat berpengaruh terhadap produktivitas para pelaku pasar sebagaimana yang dijabarkan dalam konsep *Laffer Curve*.<sup>5</sup> Laffer menjelaskan bahwa kebijakan menaikkan cukai rokok akan dapat berpotensi untuk menjadi

1 Rong Zheng et al, *Cigarette Affordability in Indonesia: 2002 – 2017* (Washington DC: World Bank Group, 2018), 28.

2 U.S. National Cancer Institute dan World Health Organization, *The Economics of Tobacco and Tobacco Control. National Cancer Institute Tobacco Control Monograph 21* (Jenewa: World Health Organization, 2016), 171 – 172.

3 Lihat: Frank J Chaloupka, Ayda Yurekli, dan Geoffrey T. Fong, "Tobacco Taxes as A Tobacco Control Strategy," *Tobacco Control* Vol. 21 (2012); Caryn Bredenkamp, Roberto Magno Iglesias dan Kai-Alexander Kaiser, "Ten Principles of Effective Tobacco Tax Policy," *Knowledge Brief* (World Bank Group: Juli, 2015).

4 Strata tarif CHT di sini kemudian mengacu pada tiga produk tembakau konvensional utama: Sigaret Kretek Mesin (SKM), Sigaret Putih Mesin (SPM), dan Sigaret Kretek Tangan (SKT).

5 Lihat: A. B. Laffer, *Handbook of Tobacco Taxation: Theory and Practice* (San Fransisco: 2014).

## KEBIJAKAN CUKAI HASIL TEMBAKAU YANG BERIMBANG &amp; BERKEPASTIAN

suatu kebijakan yang kontra- produktif ketika tarif CHT terlalu tinggi. Beberapa disinsentif yang mungkin terjadi ialah berupa kondisi di mana pelaku bisnis memutuskan untuk tidak memproduksi atau berinovasi sehingga penerimaan CHT negara pun menjadi tidak optimal. Padahal, penerimaan cukai di Indonesia masih didominasi oleh kontribusi CHT.

Tak ketinggalan, inkonsistensi kebijakan kenaikan tarif ini juga cukup mendistorsi tujuan penetapan HJE, yaitu dalam konteks memengaruhi perilaku peredaran rokok ilegal. Hal ini terutama disebabkan oleh kondisi apabila kenaikan tarif HJE terlalu tinggi dan konsumen memilih untuk mengkonsumsi produk ilegal dengan harga yang lebih murah mengingat HJE merupakan harga penentu keputusan konsumen untuk membelanjakan uangnya.

**Terakhir, permasalahan fundamental ketiga berkaitan dengan aspek pengendalian konsumsi produk tembakau.** Salah satu hal yang patut dicermati dalam regulasi CHT ialah kondisi pasar di mana nilai harga hasil tembakau yang beredar di pasaran (Harga Transaksi Pasar/HTP) yang tidak sesuai dengan harga yang didaftarkan atau tertera pada pita cukai di kemasan (Harga Jual Eceran/HJE). Alhasil, hal ini mengakibatkan *predatory pricing* dan perang harga antarpabrik sehingga fungsi cukai sebagai pengendali konsumsi rokok menjadi sulit untuk diterapkan.

Sebelumnya, permasalahan yang terjadi di lapangan ini tidak diatur dalam kebijakan manapun terkait CHT. Merespons hal tersebut, dalam rangka menjalankan fungsi pengawasan yang lebih optimal, pemerintah akhirnya menerbitkan PMK 146/2017 yang menetapkan batas minimum sebesar 85% atas rasio HTP terhadap HJE.

Akan tetapi, aturan turunan yang juga berbentuk skema pengawasan terkait hal ini justru memberikan kelonggaran penerapan rasio HTP/HJE menjadi kurang dari 85% selama dijual di kurang dari 50% wilayah pengawasan. Aturan turunannya sendiri berupa Peraturan Jenderal Bea Cukai, yakni PER-Dirjen BC Nomor PER-37/BC/2017 *juncto* PER-12/BC/2018 *juncto* PER-25/BC/2018.

Sebagai ilustrasi, dalam PMK 146/2017, rokok dengan HJE Rp10.000/bungkus hanya boleh dijual di atas Rp8.500. Namun, ketentuan dalam PER-37/BC/2017 memperbolehkan penjualan dilakukan dengan harga kurang dari Rp8.500 selama penjualannya tidak dilakukan di lebih dari 40 lokasi survei bea cukai.<sup>6</sup> Pada akhirnya, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC) yang bertugas melakukan pengawasan melalui area survei berupa 80 kantor area bea cukai tersebut menjadi dapat

memberlakukan 'pengurang harga pasaran rokok' di maksimal 40 lokasi survei yang berada di wilayah pemantauan.

Regulasi turunan dari PMK 146/2017 ini secara tidak langsung telah memberikan kompensasi atas diskrepansi praktik HJE dengan HTP yang dapat mengganggu legitimasi fungsi HJE. Pada akhirnya, fungsi HJE sebagai instrumen penentu daya beli utama dalam konteks pengendalian konsumsi produk tembakau ini menjadi tidak dapat diberlakukan secara optimal.

Sebagai gambaran, total kantor area bea cukai yang menjadi lokasi pengawasan, yakni berupa Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai (KPUBC) dan Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai (KPPBC) di seluruh Pulau Jawa ialah sebanyak 37 lokasi, termasuk di dalamnya KPPBC di area bandara dan pelabuhan yang tidak melakukan survei pengawasan HTP dan HJE.<sup>7</sup> Ilustrasi tersebut turut menunjukkan kemungkinan yang besar atas tidak efektifnya pemberlakuan aturan berbasis rasio minimum HTP sebesar 85% dari HJE ini. Sebab, meskipun rokok di pulau jawa (dengan konsentrasi populasi yang besar) dijual dengan harga kurang dari 85% atas HJE, ketentuan yang diregulasi pada PER-37/BC/2017 tetap tidak terlanggar.

**Apabila ditinjau secara kilas balik, PMK 146/2017 sebenarnya telah mengakomodasi seluruh solusi atas ketiga potensi permasalahan di atas.** Namun dalam perkembangannya, revisi maupun aturan turunan dari PMK 146/2017 justru menimbulkan ketidaksesuaian dengan tujuan yang ingin dicapai oleh kebijakan CHT yang paling komprehensif tersebut. Perkembangan yang terjadi ini kemudian memunculkan beberapa 'celah' dari ketentuan yang berlaku saat ini, terutama dalam konteks pemberian kepastian bagi pelaku usaha serta mendorong kompetisi pasar yang berimbang bagi IHT nasional.

## B. Implikasi Kebijakan CHT yang Berlaku Saat Ini

Berdasarkan permasalahan fundamental yang telah dijabarkan, DDTC Fiscal Research melakukan analisis dari ketentuan CHT yang berlaku saat ini. Secara garis besar, terdapat tiga aspek yang terdampak, yaitu penerimaan negara, dinamika industri, dan pengendalian konsumsi.

### B.1. Dampak terhadap Penerimaan Negara

Kebijakan penetapan CHT yang tidak terarah melalui terbitnya PMK 156/2018 yang membatalkan simplifikasi

<sup>6</sup> Yang dimaksud dengan lokasi survei dalam Policy Note ini adalah kantor area bea cukai yang menjadi tempat lokasi survei atau lokasi pengawasan pemberlakuan rasio minimum HTP dan HJE.

<sup>7</sup> Data lokasi survei sendiri bersumber dari PMK 188/2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Jenis unit kantor yang dihitung hanya yang berupa Kantor Pelayanan Utama/KPU (tipe A, tipe B, tipe C) dan KPPBC Madya Pabean (tipe A, tipe B, tipe C), mengacu pada definisi Kantor untuk lokasi pengawasan Harga Transaksi Pasar sebagaimana diatur pada PMK 146/2017.

## KEBIJAKAN CUKAI HASIL TEMBAKAU YANG BERIMBANG &amp; BERKEPASTIAN

Tabel 2 Kalkulasi Potensi Penerimaan CHT 2020

No.	Variabel	Sumber/Perhitungan	Nilai
(1)	Cukai per Pak Rokok	Kemenkeu	12.005
(2)	HJE per Pak Rokok	Kemenkeu	28.548
(3)	Persentase Kenaikan HJE (%)	Kemenkeu	35%
(4)	Konsumsi per Bulan (Pak Rokok)	Kalkulasi DDTC Fiscal Research	14,32
(5)	Jumlah Perokok (Juta Individu)	Kalkulasi DDTC Fiscal Research	70,57
(6)	Penerimaan Cukai Rokok per Individu per Bulan (Rp)	(1) × (4)	171.913
(7)	Penerimaan Cukai Rokok per Individu per Tahun (Rp)	12 × (6)	2.062.956
(8)	<b>Penerimaan CHT Total per Tahun TANPA <i>extra effort</i> (Triliun Rp)</b>	<b>(5) × (7)</b>	<b>145,58</b>
<b>Extra Effort</b>			
(9)	Asumsi Persentase Peredaran Rokok Ilegal (%)	-	1
(10)	Penurunan Peredaran Rokok Ilegal (miliar batang) <sup>12</sup>	1% × 332	3,32
(11)	Tambahan Penerimaan dari <i>extra effort</i> (Triliun Rp)	Kalkulasi DDTC Fiscal Research	17,99
(12)	<b>Penerimaan CHT Total per Tahun DENGAN <i>extra effort</i> (Triliun Rp)</b>	<b>(8) + (11)</b>	<b>163,58</b>

Sumber: SUSENAS-BPS dan Kemenkeu (diolah oleh DDTC Fiscal Research, 2020)

hingga naiknya tarif CHT dan HJE secara eksekutif melalui PMK 152/2019 dapat menyebabkan tidak optimalnya penerimaan negara. Hal ini, utamanya, disebabkan oleh iklim usaha IHT di Indonesia yang semakin tidak kondusif. Secara konsep, kebijakan semacam ini mampu mendistorsi keputusan bisnis sehingga berisiko merugikan penerimaan negara.<sup>8</sup>

Sebagai catatan, kenaikan tarif CHT yang mencapai 15% pada tahun 2016 justru menghasilkan kinerja penerimaan CHT yang tidak mencapai target seiring menurunnya volume produksi industri sebesar 1,8%. DDTC Fiscal Research kemudian melakukan simulasi dengan mempertimbangkan variabel-variabel yang mampu berdampak pada kondisi IHT di Indonesia tersebut.

Berdasarkan hasil simulasi yang dilakukan, besarnya **kenaikan tarif CHT per tahun yang mampu menjaga keseimbangan antara penerimaan CHT, pengendalian konsumsi produk tembakau, dan kondusivitas IHT berada pada rentang kenaikan moderat secara rata-rata sederhana**. Berdasarkan simulasi ini pula, skenario tarif pada rentang yang disebutkan juga memiliki potensi untuk menurunkan prevalensi perokok secara lebih signifikan apabila dibandingkan dengan kenaikan tarif CHT dan HJE yang eksekutif.

Model yang digunakan dalam melakukan estimasi ini sendiri mengadopsi model 2SLS (*Two-Stage Least Squared*) atau yang dikenal juga sebagai model *double-hurdle*.<sup>9</sup> Kalkulasi elastisitas berdasarkan model 2SLS

tersebut dilakukan untuk memperoleh nilai elastisitas prevalensi dan intensitas merokok.<sup>10</sup> Nilai elastisitas ini menjadi krusial dikarenakan besarnya dapat menentukan ketepatan estimasi penerimaan negara hingga dampak kuantitatif lainnya yang diakibatkan perubahan kebijakan CHT.<sup>11</sup> Salah satu contohnya ialah dampak *switching* produk sejenis yang memiliki tarif CHT lebih rendah.

Pemerintah sendiri telah menargetkan penerimaan cukai dari hasil tembakau yang terakhir disesuaikan menjadi Rp164,95 triliun sebagaimana tertuang dalam Perpres No. 72 Tahun 2020. Lebih lanjut, **pemerintah juga menaikkan tarif secara eksekutif, yakni sebesar 23% untuk CHT dan 35% untuk HJE**. Padahal, kenaikan tarif kedua komponen penentu harga rokok yang mana penetapannya hanya dalam kurun waktu hitungan bulan

Cragg, "Some Statistical Models for Limited Dependent Variables with Application to the Demand for Durable Goods," *Econometrica* Vol. 39, No. 5 (September 1971): 829-844 dan Andrew Jones, "The UK Demand for Cigarettes 1954-1986, A Double-Hurdle Approach," *Journal of Health Economics* Volume 8 Issue 1 (Maret 1989): 133-141.

10 Berdasarkan asumsi yang dibangun beserta pemilihan variabel penentu lainnya, DDTC Fiscal Research mendapatkan nilai elastisitas probabilitas partisipasi seseorang untuk merokok sebesar -0,0477 dan nilai elastisitas kuantitas permintaan rokok terhadap perubahan harga sebesar -0,5075.

11 Sebagai informasi, DDTC Fiscal Research pernah melakukan kajian serupa pada tahun 2017 untuk mengestimasi potensi penerimaan CHT per tahun. Berdasarkan kondisi saat itu, ditemukan bahwa kenaikan tarif CHT optimal per tahun berada dalam rentang 5% hingga 10% secara rata-rata tertimbang dengan nilai estimasi penerimaan CHT untuk tahun 2017, 2018, dan 2019 apabila dibandingkan dengan realisasinya ialah Rp143,8 triliun (-2,65%); Rp148,9 triliun (-2,64%); dan Rp153,6 triliun (-3,33%).

12 Asumsi nilai rokok ilegal mengacu pada rokok ilegal tahun 2018. Edi Suwiknyo, "Pemerintah Beri Sinyal Kendalikan Produksi Rokok," (Mei 2019). Internet, dapat diakses melalui: <https://ekonomi.bisnis.com/read/20190517/257/923896/pemerintah-beri-sinyal-kendalikan-produksi-rokok>.

8 Martin Feldstein, "Rethinking the Role of Fiscal Policy," *American Economic Review: Papers & Proceedings* Vol. 99 No. 2 (2009): 556-559.

9 Penjelasan lebih lanjut mengenai asumsi dan permodelan lihat: John G.

## KEBIJAKAN CUKAI HASIL TEMBAKAU YANG BERIMBANG &amp; BERKEPASTIAN

**Gambar 2 Perkembangan Perbandingan Beban CHT Minimum SKM dan SPM Golongan 1 dengan Golongan 2A (Rupiah per Batang)**



Sumber: Regulasi tarif CHT dalam bentuk Peraturan Menteri Keuangan (PMK)<sup>13</sup>

sebelum implementasinya tersebut belum tentu mampu menjamin realisasi penerimaan negara yang optimal.

Mempertimbangkan pencapaian target serta kondisi dan ketentuan terkait CHT dan HJE saat ini, DDTC Fiscal Research kemudian melakukan kalkulasi atas potensi penerimaan CHT di tahun 2020. *Pertama*, untuk skenario tanpa *extra effort*. Skenario pertama ini mengasumsikan bahwa pemerintah tidak berhasil menekan peredaran rokok ilegal yang berpotensi menurunkan penerimaan CHT sehingga menimbulkan *shortfall* yang semakin melebar. Hasil perhitungan kemudian menunjukkan bahwa terdapat *shortfall* sebesar Rp27,57 triliun (84% dari target APBN 2020 yang sebelumnya ditetapkan melalui UU No. 20/2019).

*Kedua*, untuk skenario perhitungan yang didasarkan dengan adanya *extra effort*. Skenario ini mengasumsikan bahwa pemerintah berhasil meredam peredaran rokok ilegal menjadi 1% dari jumlah rokok legal yang beredar dalam setahun (3,32 miliar batang). Mengacu pada hasil estimasi kedua, penerimaan cukai rokok akan lebih optimal. Berdasarkan hasil kalkulasi, proyeksi atas realisasi penerimaan yang akan diperoleh ialah sebesar 163,58 triliun rupiah dengan *shortfall* Rp9,57 triliun (94,47% dari target APBN 2020 yang sebelumnya ditetapkan melalui UU No. 20/2019).

Bahkan, dengan adanya penurunan target penerimaan negara untuk meredam dampak pelemahan ekonomi dari Covid-19, dua skenario di atas belum mampu mencapai target yang ditetapkan oleh pemerintah. Berdasarkan Perpres No. 72 Tahun 2020 yang diterbitkan pada Juni 2020, target penerimaan CHT diturunkan menjadi Rp164,95 triliun. Merujuk pada

target baru ini, DDTC Fiscal Research masih mengestimasi adanya *shortfall* tanpa *extra effort* dan dengan *extra effort* masing-masing sebesar Rp19,37 triliun (88,26%) dan Rp1,37 triliun (99,17%).

## B.2. Dampak terhadap Dinamika Industri

Setidaknya, terdapat dua 'celah' dari ketentuan CHT yang berlaku saat ini dalam kaitannya dengan dinamika IHT di Indonesia. Konsekuensi negatif tersebut meliputi **beban dari tarif CHT dan HJE yang tidak menentu dan kurang berimbang** serta **penyalahgunaan golongan CHT yang lebih rendah dari pelaku usaha IHT besar**, terutama dikarenakan sistem strata tarifnya yang sangat kompleks.

### B.2.1 Beban CHT dan HJE yang Tidak Menentu dan Tidak Berimbang

#### B.2.1.1 Antar-Golongan: SKM dan SPM

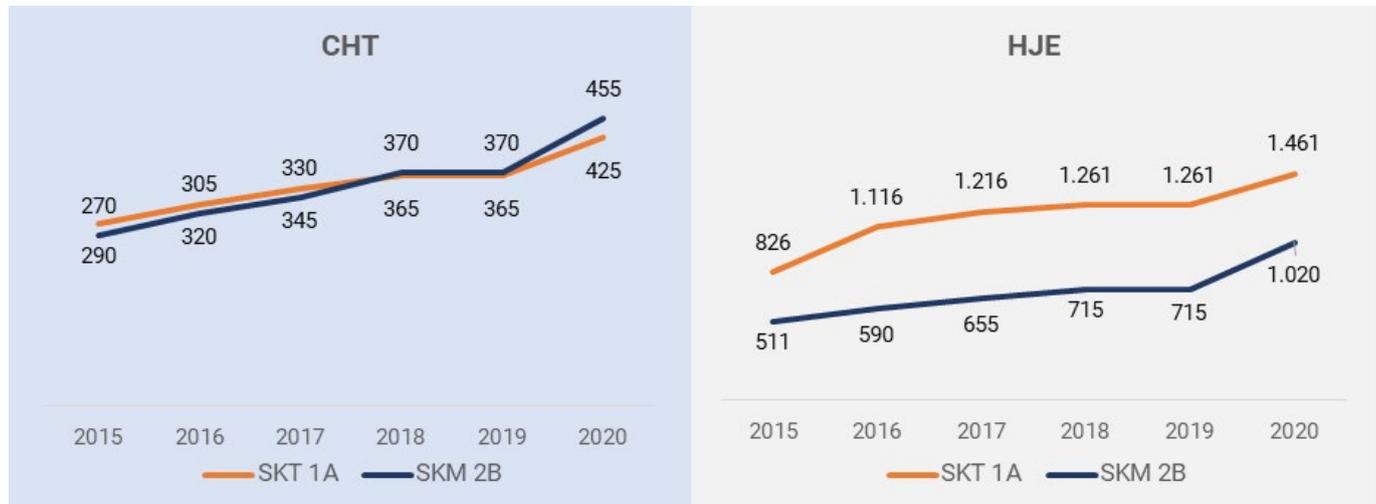
Salah satu implikasi pola kenaikan tarif CHT dan HJE yang tidak berimbang tanpa adanya kepastian terkait penyederhanaan strata tarifnya ini dapat dicermati dari **beban CHT yang tidak berimbang**. Gambar 2 menunjukkan ilustrasi pola pergerakan tarif CHT minimum untuk SKM dan SPM yang berubah dari tahun ke tahun.

Selain tidak memiliki pola yang menentu, baik untuk kenaikan maupun jarak tarif CHT SKM dan SPM, terlihat pula bahwa terdapat jarak yang semakin melebar antara golongan teratas dengan golongan di bawahnya. Dalam konteks SKM, jarak golongan 1 dengan golongan 2 pada awalnya ialah sebesar 36% pada tahun 2015. Kemudian, jarak ini melebar menjadi 57% di tahun 2020. Lebih lanjut, dalam konteks SPM, jarak tarif

<sup>13</sup> PMK 205/2014, PMK 198/2015, PMK 147/2016, PMK 146/2017, PMK 156/2018, dan PMK 152/2019

## KEBIJAKAN CUKAI HASIL TEMBAKAU YANG BERIMBANG &amp; BERKEPASTIAN

**Gambar 3 Perkembangan Perbandingan Beban CHT dan HJE Minimum untuk SKM dan SKT<sup>15</sup> (Rupiah per Batang)**



Sumber: Regulasi tarif CHT dalam bentuk Peraturan Menteri Keuangan (PMK)<sup>16</sup>

CHT antargolongan di tahun 2020 berkisar 63% di mana sebelumnya hanya berkisar 57% di tahun 2015.

Berdasarkan ketentuan perpajakan yang berlaku untuk IHT di Indonesia, CHT merupakan salah satu komponen di dalam proporsi perpajakan yang turut memengaruhi besarnya variabel perpajakan lain dari produk bersangkutan, yakni Pajak Rokok.<sup>14</sup> Penetapan tarif CHT kemudian menjadi sangat krusial karena terdapat ketentuan lain terkait HJE yang telah ditetapkan pemerintah, yakni dalam PMK tentang tarif CHT sebagaimana terakhir kali diatur melalui PMK 152/2019.

Berkenaan dengan ini, CHT yang menjadi variabel penentu salah satu jenis pajak *earmark* atas rokok tersebut **pada akhirnya juga akan menjadi faktor penentu signifikan atas besarnya laba yang diterima oleh perusahaan karena pemerintah sendiri telah menetapkan nominal HJE minimum di dalam ketentuan yang disebutkan.**<sup>1516</sup>

Oleh karena itu, perbedaan jarak tarif CHT antargolongan yang sangat lebar ini dapat menginsentif pabrikan di IHT untuk menggunakan berbagai cara agar dapat membayar beban tarif cukai yang lebih rendah, yakni dengan memanfaatkan tarif CHT di golongan yang lebih rendah. Dengan kata lain, pabrikan yang saat ini berada di golongan 2 akan memilih untuk bertahan ketimbang harus 'naik kelas' ke golongan 1. Beberapa cara yang dapat digunakan ialah dengan menahan produksi di bawah kapasitas seharusnya agar tidak melewati batasan

produksi 3 miliar per tahun serta dengan membagi produksi melalui pendirian pabrikan yang baru melalui pihak afiliasi.

Apabila dicermati lebih lanjut, dapat terlihat pula bahwa terdapat perbedaan jarak yang besar dari beban CHT untuk golongan 1 dan 2 di masing-masing kategori rokok mesin. Dengan demikian, **terdapat kecenderungan yang besar pabrikan atau pelaku usaha IHT, baik pada kategori SKM maupun SPM, untuk bertahan di golongan yang lebih rendah.** Kondisi tersebut semakin menunjukkan adanya 'celah' yang tidak terhindarkan dari kebijakan CHT yang saat ini diberlakukan.

### B.2.1.2 Antar-Jenis Produk: SKM dan SKT

Selanjutnya, perbandingan beban ekonomis untuk jenis produk tangan dan mesin juga patut menjadi perhatian pemerintah. Perbandingan beban CHT dan HJE untuk SKM dan SKT ini diilustrasikan pada Gambar 3.

Serupa halnya dengan komparasi beban CHT untuk SKM dan SPM, beban CHT dan HJE untuk kedua jenis hasil tembakau kretek ini juga tidak memiliki pola tertentu. Salah satu temuan penting dari perbandingan beban perpajakan atas hasil tembakau yang diproduksi menggunakan mesin dan tangan di sini ialah bahwa **beban untuk SKT dapat dikatakan lebih tinggi apabila dibandingkan dengan SKM,** terutama untuk HJE.

Dari aspek HJE, besarnya untuk SKT justru lebih tinggi apabila dibandingkan SKM. Bahkan, hingga tahun 2019, beban tarif CHT atas SKT golongan teratas juga lebih tinggi apabila dibandingkan dengan SPM golongan terendah. Pola beban tarif CHT yang akhirnya menjadikan beban tarif CHT atas SKM di atas SKT ini baru mengalami perubahan di tahun 2020.

<sup>14</sup> Besarnya Pajak Rokok adalah 10% dari CHT sebagaimana diatur dalam UU No. 28/2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

<sup>15</sup> Golongan SKM yang dipilih adalah yang paling rendah (SKM 2B) dibandingkan dengan Golongan SKT tertinggi (1A). Pemilihan golongan untuk komparasi didasarkan pada kapasitas produksi SKT yang jauh lebih rendah dibandingkan SKM.

<sup>16</sup> PMK 205/2014, PMK 198/2015, PMK 147/2016, PMK 146/2017, PMK 156/2018, dan PMK 152/2019.

## KEBIJAKAN CUKAI HASIL TEMBAKAU YANG BERIMBANG &amp; BERKEPASTIAN

Lebih lanjut, terkait jarak tarifnya, terdapat kecenderungan bahwa jarak tarif CHT dan HJE antara SKM dan SKT semakin **menempatkan CHT dan HJE SKM di atas SKT**. Kondisi ini sendiri telah menunjukkan suatu upaya pemerintah untuk memberikan keringanan bagi sektor rokok tangan. Namun ke depannya, perbedaan jarak tarif antara SKT dan SKM masih perlu dioptimalisasi untuk kepentingan tenaga kerja di SKT. Tarif HJE saat ini perlu disesuaikan untuk mempersempit jarak HJE SKT dengan HJE SKM. Sementara itu, jarak tarif CHT saat ini perlu diperlebar dari jarak CHT saat ini yang hanya berkisar 7% (Rp30).

Berdasarkan penjabaran di atas, dapat terlihat bahwa perlakuan dari segi beban biaya berupa CHT dan HJE masih belum menunjukkan keberpihakan pada segmen SKT yang padat karya dan cenderung menguntungkan pihak produsen yang memproduksi hasil tembakau berbasis mesin. Sementara itu, sebagaimana diketahui, kapasitas produksi untuk produk mesin sendiri jauh lebih besar apabila dibandingkan dengan produksi yang menggunakan tangan.

### B.2.2 Penyalahgunaan Strata Tarif CHT yang Lebih Rendah oleh Produsen Besar

Saat ini, strata tarif CHT di Indonesia bersifat *multi-layer* yang kompleks dengan adanya 10 *layer*. Perusahaan rokok yang memiliki modal serta kapasitas produksi yang besar dapat **memanfaatkan kerumitan dari strata tarif CHT melalui sistem pembatasan produksi tersebut untuk bertahan di golongan 2**.

Selain itu, dikarenakan kenaikan tarif CHT yang akan terjadi terus menerus, para produsen juga memiliki potensi yang semakin besar untuk menghindari beban cukai melalui eksploitasi *layer* tarif golongan yang lebih rendah. Cara yang dapat digunakan ialah melalui strategi pembatasan produksi hingga melakukan akuisisi pabrikan di *layer* yang lebih rendah.<sup>17</sup> Umumnya dalam konteks Indonesia, pemanfaatan celah yang dimaksudkan ialah berupa pembatasan jumlah produksi di bawah batasan 3 miliar batang per tahun.

Celah dari kebijakan yang ada saat ini kemudian menjadikan entitas besar di Industri Hasil Tembakau dapat memanfaatkan tarif CHT untuk golongan 2 maupun golongan 3. Padahal faktanya, apabila ditinjau dari sisi entitas grup usaha, pelaku bisnis IHT ini sudah sepatutnya berada di golongan teratas masing-masing kategori. Dengan kata lain, kenaikan golongan strata tarif CHT untuk perusahaan besar ke golongan 1 akan menjadikan persaingan usaha justru semakin adil, terutama bagi pabrikan kecil menengah.

Kondisi yang terjadi saat ini justru sebaliknya di mana perusahaan kecil menengah di golongan 2 dan 3 justru

harus bersaing langsung dengan entitas besar melalui pengenaan tarif CHT dan HJE yang sama. Pada akhirnya, persaingan usaha di IHT nasional menjadi kurang adil dan berimbang.

Berdasarkan pemetaan golongan CHT produk SKM, SPM, dan SKT dari berbagai perusahaan IHT di Indonesia dengan mengacu pada entitas induknya yang ditinjau dari pita cukai tahun 2019, DDTC Fiscal Research menemukan beberapa perusahaan yang memiliki entitas induk 'raksasa' di IHT yang masih mendapatkan 'keringanan' tarif CHT untuk golongan 2 dan 3. Padahal, perusahaan-perusahaan tersebut memiliki keterkaitan – baik langsung maupun tidak langsung – dengan pemain besar di IHT.

Berdasarkan klasifikasi entitas induk dengan produk rokok dari masing-masing perusahaan tersebut pula, DDTC Fiscal Research mendapatkan temuan bahwa **simplifikasi yang mengacu pada PMK 146/2017 ini tidak akan mematikan pabrikan kecil**. Sebaliknya, simplifikasi ini justru kemudian mampu menutup celah di mana pabrikan besar bermain di golongan yang seharusnya dimanfaatkan untuk pabrikan kecil. Lebih lanjut, penggabungan batasan produksi SKM dan SPM menjadi Sigaret Mesin (SM) ini pun hanya akan berdampak pada perusahaan besar multinasional saja. Pelaku usaha lokal yang membuat pabrikan IHT skala menengah juga tidak akan terdampak ataupun 'dipaksa naik' ke golongan teratas.

Hal ini mencermati kondisi bahwa perusahaan dengan entitas induk lokal tersebut umumnya hanya memproduksi satu jenis rokok mesin, baik yang berupa SPM saja **atau** SKM saja, sehingga total produksi rokok entitasnya tetap terjaga di bawah 3 miliar batang per tahun. Kondisi tersebut berbeda dengan perusahaan yang memiliki entitas induk luar negeri yang umumnya memproduksi kedua jenis rokok mesin, yakni berupa SKM **dan** SPM.

### B.3. Dampak terhadap Pengendalian Konsumsi Produk Tembakau

Secara konsep, bentuk pelanggaran di mana harga transaksi pasar (HTP) yang kurang dari harga yang tertera di kemasan (HJE) dapat dikatakan sebagai suatu bentuk potongan harga secara langsung yang diberikan kepada konsumen. Sistem pemantauan yang digunakan oleh pemerintah terkait hal ini sebenarnya telah disusun melalui isi kebijakan sebagaimana diatur melalui PMK 146/2017 dan PER-37/BC/2017 *juncto* PER-12/BC/2018 *juncto* PER-25/BC/2018.

**PMK 146/2017 sendiri patut diapresiasi karena merupakan peraturan hukum pertama yang mempertimbangkan aspek implementasi lapangan dari HJE**, yakni dalam bentuk HTP. Terkait situasi riil dari penerapan HJE itu sendiri, PMK 146/2017 telah mengatur dua jenis pelanggaran yang akan dikenakan

<sup>17</sup> Denny Vissaro, "Menimbang Arah Kebijakan Cukai Rokok," *Perspektif Perpejakan Koran Bisnis Indonesia* (Oktober 2019).

## KEBIJAKAN CUKAI HASIL TEMBAKAU YANG BERIMBANG &amp; BERKEPASTIAN

sanksi hukum. *Pertama*, apabila HTP untuk beberapa jenis hasil tembakau melampaui batasan HJE per batang atau per gram di atasnya. *Kedua*, apabila HTP kurang dari 85% HJE sebagaimana yang tercantum pada pita cukai hasil tembakau.

Sayangnya, PER-37/BC/2017 *juncto* PER-12/BC/2018 *juncto* PER-25/BC/2018 tampaknya menciptakan deviasi dari apa yang menjadi maksud dari PMK 146/2017. Peraturan Dirjen Bea Cukai tersebut justru memberikan keleluasaan kepada pihak produsen untuk menjual produk yang memiliki rasio HTP/HJE kurang dari 85% di maksimal 40 lokasi survei dalam wilayah pengawasan sehingga **memberikan celah kepada pelaku usaha IHT untuk mendapatkan 'pengurang harga pasaran rokok' melalui skema pemberian ruang gerak bagi produsen** sebagaimana tertera dalam bagian Metode Analisis Monitoring Harga Transaksi Pasar sesuai Lampiran XII PER-37/BC/2017.

"(1) Direktur pada Direktorat Jenderal Bea dan Cukai yang melaksanakan tugas dan fungsi di bidang teknis dan fasilitas cukai melalui Kepala Kantor menyampaikan surat pemberitahuan dalam hal berdasarkan hasil pemantauan Pejabat Bea dan Cukai pada periode tertentu, Pengusaha Pabrik Hasil Tembakau atau Importir menjual hasil tembakau dengan Harga Transaksi Pasar di atas HJE minimum *layer* di atasnya, atau menjual hasil tembakau dengan Harga Transaksi Pasar kurang dari 85% dari HJE yang tercantum pada pita cukai dan memiliki merek atau score merek (SM<sub>i</sub>) lebih dari 50%.

(2) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mengacu pada perhitungan sebagai berikut:

$$SM_i = \frac{E_i}{80} \times 100\%$$

(dengan penambahan penekanan)

Mengacu pada ketentuan di atas, nilai SM<sub>i</sub> ini diperbolehkan selama tidak melebihi 50%. Hal ini berarti pula bahwa pelanggaran penetapan HTP di bawah 85% dari HJE dapat ditoleransi hingga 40 lokasi survei. Lebih lanjut, saat PMK 146/2017 direvisi menjadi PMK 156/2018 dan kemudian PMK 152/2019 ataupun ketika PER-37/BC/2017 akhirnya direvisi menjadi PER-12/BC/2018 dan PER-25/BC/2018, ketentuan mengenai 'pengurang harga pasaran rokok' ini juga tidak mengalami perubahan. **Sebagai akibatnya, legitimasi pencantuman HJE menjadi tidak berlaku saat terjadi transaksi pembelian oleh konsumen akhir.**

Selain itu, persaingan antarpelaku usaha IHT pun dapat menjadi tidak sehat karena penetapan nilai HTP di bawah 85% dari HJE tetap dapat terjadi. Hal ini mencermati kemungkinan bahwa pelaku usaha IHT

dapat menggunakan celah ini untuk melakukan skema *pricing* melalui subsidi silang antarjenis produk rokok yang diproduksi.

Salah satunya ialah dengan menjual rokok premium dengan harga yang jauh lebih tinggi dibandingkan rokok yang murah untuk memperluas basis pasar dari rokok non-premium.<sup>18</sup> Pada akhirnya, fungsi pengendalian konsumsi rokok juga menjadi sulit untuk dioptimalkan.

Selain membenarkan adanya subsidi untuk pelaku usaha IHT sendiri, pemberian potongan harga secara langsung kepada konsumen tersebut juga dapat dikatakan **bertentangan dengan upaya promosi kesehatan** yang digagas pemerintah melalui PP No. 109/2012 sebagaimana dinyatakan sebagai berikut.

"(1) Pemerintah melakukan pengendalian Promosi Hasil tembakau.

(2) Ketentuan pengendalian Promosi Hasil tembakau sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sebagai berikut:

a. tidak memberikan secara cuma-cuma, potongan harga, hadiah Hasil tembakau, atau produk lainnya yang dikaitkan dengan Hasil tembakau;

....."

(dengan penambahan penekanan)

Lebih lanjut, pemberian 'pengurang harga pasaran rokok' ini juga dapat mengakibatkan **price war tidak berimbang antara pabrikan besar dan kecil**. Hal ini disebabkan karena pabrikan besar lebih memiliki keunggulan kompetitif dari segi ekonomis. Dengan demikian, produsen yang memiliki modal dan kapasitas produksi yang lebih besar akan mampu menekan biaya produksi serta memiliki kemampuan untuk mengendalikan harga dalam rangka meraih target pasar yang lebih luas. Sementara itu, pabrikan kecil memiliki opsi lebih terbatas.

Di tengah sistem strata tarif CHT yang kompleks ini, kondisi demikian juga menimbulkan 'biaya' yang tidak sedikit bagi pihak otoritas, terutama untuk melakukan pengawasan dan pemantauan kepatuhan pengusaha IHT. Akibatnya, **tujuan kenaikan tarif CHT untuk menjadi pengendali konsumsi menjadi sulit untuk dicapai** apabila kebijakan berbasis diskrepansi HJE ini masih dipertahankan.

<sup>18</sup> N. Nargis, A.K.M. Ghulam Hussain, M. Goodchild, A.C.K. Quah dan Geoffrey T. Fong, "The Tobacco Industry Uses Pricing to Undermine Tobacco Tax Policy: Evidence from Bangladesh," *The International Tobacco Control Policy Evaluation Project* (2018): 26-27.

## KEBIJAKAN CUKAI HASIL TEMBAKAU YANG BERIMBANG &amp; BERKEPASTIAN

Tabel 3 Simplifikasi Strata Tarif CHT Melalui Penggabungan Batasan Produksi Sesuai PMK 146/2017

Jenis HT	Simplifikasi Strata Tarif CHT Secara Bertahap							
	Volume Produksi Per Tahun	2017	2018	2019 <sup>19</sup>	Jenis HT	Volume	2020	2021
SKM (dengan cengkeh)	> 3 miliar batang	1	1	1	SM (Sigaret Mesin) – Gabungan SPM dengan SKM	> 3 miliar batang	1	1
	≤ 3 miliar batang	2	2	2				
SPM (tanpa cengkeh)	> 3 miliar batang	3	3	3		≤ 3 miliar batang	2	2
	≤ 3 miliar batang	4	4	4				
		5	5	5				
SKT (kretek tangan)	> 2 miliar batang	6	6	6		SKT	> 2 miliar batang	3
		7	7	7				
	0,5 – 2 miliar batang	8	8	8	0,5 – 2 miliar batang		5	4
		9	9	9				
	100 – 500 juta batang	10	10	10	≤ 0,5 miliar batang		6	5
	≤ 100 juta batang	11	11	11				
	12	12	12					

Sumber: PMK 146/2017 (diolah oleh DDTC Fiscal Research)

### C. Rekomendasi dan Usulan Kebijakan

Mempertimbangkan potensi permasalahan fundamental serta implikasi logis akibat kebijakan yang berlaku saat ini, DDTC Fiscal Research merumuskan empat poin rekomendasi utama untuk merevisi ketentuan hukum terkait kebijakan CHT yang saat ini berlaku.

Sebagai catatan, urutan penjabaran pada Bagian 3 ini merupakan tahapan ideal yang dapat diklasifikasikan menjadi kebijakan jangka pendek maupun jangka panjang. Namun dalam implementasinya, langkah kebijakan yang diambil juga dapat terjadi secara paralel atau tidak berurutan. Hal tersebut dapat terjadi karena adanya berbagai pertimbangan atas probabilitas kemudahan implementasinya di lapangan serta dukungan dari pihak-pihak berkepentingan.

#### C.1. Melanjutkan Peta Jalan Simplifikasi Strata Tarif CHT yang Mengacu pada PMK 146/2017

Simplifikasi strata tarif CHT sesuai dengan PMK 146/2017 –yang dimulai dengan penggabungan batasan produksi SKM dan SPM menjadi Sigaret Mesin (SM)– dapat dikatakan sebagai salah satu kebijakan yang memiliki urgensi paling tinggi dalam konteks IHT di Indonesia. Patut diluruskan pula sebelumnya bahwa simplifikasi sebagaimana yang disusun berdasarkan PMK 146/2017 tidak akan menyebabkan terjadinya oligopoli atau monopoli.

**Argumentasi bahwa simplifikasi mengakibatkan terjadinya oligopoli maupun monopoli apabila**

**hanya dilihat dari semakin sedikitnya jumlah pabrikan dari tahun ke tahun dirasa tidak tepat.**

Konsep simplifikasi yang merujuk pada PMK 146/2017, sendiri memastikan bahwa semua golongan pabrikan di IHT akan terakomodasi melalui ketersediaan 5 *layer* sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 3.

Dengan demikian, simplifikasi berdasarkan PMK 146/2017 sendiri akan memastikan tipe pabrikan kecil dan menengah akan tetap bertahan dengan tersedianya *layer* tarif untuk golongan 2 bagi SM dan golongan 3 untuk rokok tangan. Pabrikan yang paling terdampak dari adanya penyederhanaan strata tarif CHT ini ialah pabrikan besar yang kemudian tidak dapat lagi memanfaatkan tarif CHT yang lebih rendah sebagaimana yang terjadi saat ini.

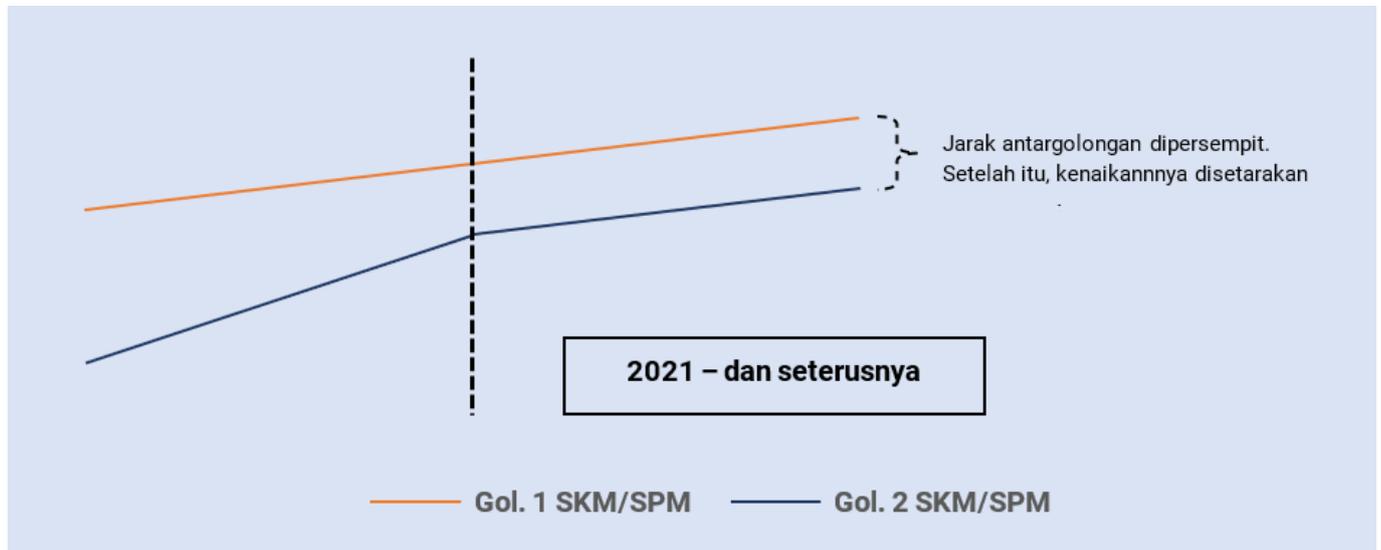
Pada akhirnya, **berkebalikan dengan stigma selama ini bahwa simplifikasi akan mengakibatkan monopoli maupun oligopoli, simplifikasi justru menjamin suatu persaingan usaha yang lebih adil, terutama bagi pabrikan besar.** Lebih lanjut, jumlah pabrikan rokok yang semakin sedikit jumlahnya saat ini justru tampaknya diakibatkan oleh kebijakan di luar PMK 146/2017, seperti ketentuan terkait pembatasan minimal luas bangunan pabrikan IHT<sup>20</sup> serta kebijakan yang bersifat nonfiskal lainnya.

Salah satunya ialah Perpres No. 39/2014 yang mengatur bahwa izin usaha penanaman modal hanya diberikan

<sup>19</sup> Kebijakan untuk simplifikasi pada 2019 batal untuk diimplementasikan.  
<sup>20</sup> Pasal 3. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 200/PMK.04/2008 tentang Tata Cara Pemberian, Pembekuan, dan Pencabutan Nomor Pokok Pengusaha Barang Kena Cukai untuk Pengusaha Pabrik dan Importir Hasil Tembakau (PMK 200/2008).

## KEBIJAKAN CUKAI HASIL TEMBAKAU YANG BERIMBANG &amp; BERKEPASTIAN

**Gambar 4 Ilustrasi Kondisi Ideal Penentuan Pola Jarak Tarif CHT dan HJE Optimal untuk Golongan 1 dan Golongan 2 SKM dan SPM**



Sumber: DDTC Fiscal Research

kepada industri rokok skala kecil dan industri rokok skala menengah yang bermitra dengan industri rokok skala besar yang memiliki Izin Usaha pada bidang usaha sejenis. Ketentuan-ketentuan hukum tersebutlah yang kemudian memungkinkan pemain besar asing untuk masuk ke IHT Indonesia melalui akuisisi dan/atau merger dengan pabrikan-pabrikan lokal.

Melalui simplifikasi, *level of playing field* para pelaku usaha IHT justru dapat dikatakan menjadi lebih setara, baik dari sisi kapasitas produksinya maupun kemampuan ekonomisnya. Sementara itu, pabrikan kecil dengan kapasitas produksi yang rendah tetap mendapatkan tarif terendah dan tidak dirugikan. **Pada akhirnya, kompetisi di dalam IHT yang lebih berimbang kemudian akan menjadi konsekuensi logis dari penerapan simplifikasi berbasis PMK 146/2017** dengan kondisi di mana perusahaan akan saling bersaing dalam kapasitas yang sama. Melalui persaingan yang sehat ini, kecenderungan produsen kecil untuk menjual produknya secara ilegal akibat dampak persaingan yang tidak sehat tersebut juga dapat diminimalisir.

Simplifikasi ini juga sejalan dengan konsep mengenai sistem pemajakan HT yang efektif. Terkait dengan rekomendasi pertama ini, studi empiris juga menemukan bahwa sistem strata tarif pajak yang rumit sangat rentan terhadap penghindaran pajak yang dilakukan oleh pelaku usaha IHT, terutama apabila terjadi kenaikan tarif yang signifikan.<sup>21</sup> Oleh karena itu, simplifikasi dapat menjadi instrumen krusial bagi pemerintah untuk menutup celah penghindaran pajak tersebut.

Lebih lanjut, simplifikasi juga mampu menjadikan sistem administrasi menjadi lebih efisien.<sup>22</sup> Pada akhirnya, **selain dapat menutup ‘celah’ dari kebijakan yang ada saat ini, penerimaan CHT juga dapat didorong sehingga menjadi lebih optimal** dikarenakan penurunan biaya administrasi berbasis kepatuhan tersebut. Hal ini didukung pula dengan studi empiris lainnya yang mengkonfirmasi keunggulan simplifikasi CHT untuk kasus Indonesia dalam rangka mengoptimalkan fungsi penerimaan negara, pengendalian rokok ilegal, serta penurunan prevalensi konsumsi rokok.<sup>23</sup>

### C.2. Menetapkan Nilai Optimal atas Jarak Tarif CHT dan HJE

Di satu sisi, kenaikan tarif CHT dan HJE yang tidak memiliki pola yang konsisten sehingga menimbulkan ketidakpastian bagi para pelaku usaha IHT. Di sisi lain, kenaikan tarif CHT untuk produk rokok di Indonesia memerlukan penyesuaian dengan besaran inflasi dikarenakan sistemnya tarifnya yang bersifat spesifik.<sup>24</sup>

Dengan masih terdapatnya 10 *layer* CHT sebagaimana yang berlaku saat ini, konsumen produk tembakau memiliki berbagai pilihan substitusi terdekat ketika terjadi kenaikan harga. Apabila tarif CHT terus menerus mengalami kenaikan tetapi tidak diikuti dengan simplifikasi, perbedaan tarif CHT antar-*layer* semakin

21 Ce Shang, Frank J Chaloupka, Nahleen Zahra, dan Geoffrey T Fong, "The Distribution of Cigarette Prices Under Different Tax Structures," *Tobacco Control* Vol. 23 (2014); 3 – 4.

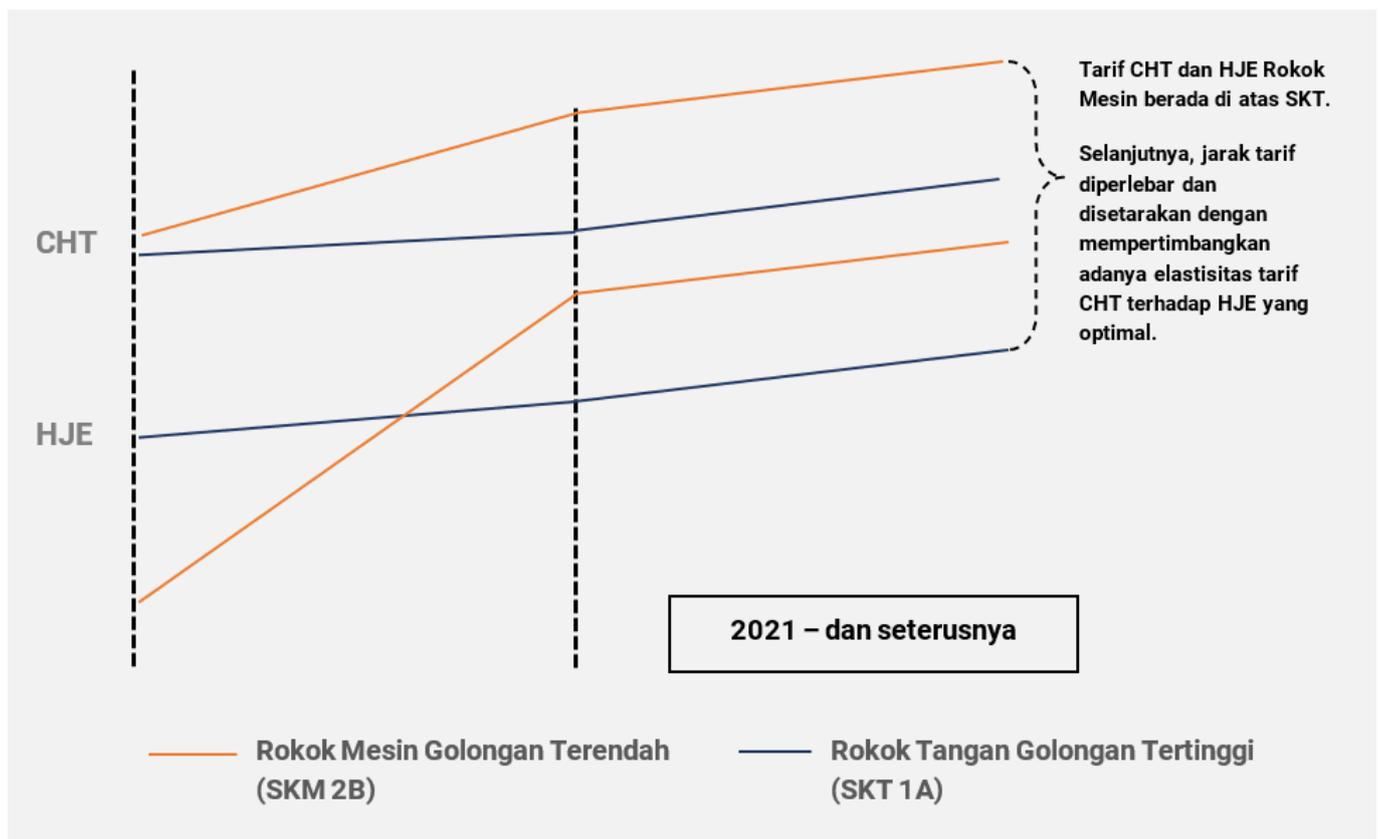
22 Stuart Adam, "The Economic Approach to Tax Design," dalam J. Mirrlees ed., *Tax By Design* (Institute of Fiscal Studies: 2011), 21 – 45.

23 Arthur B. Laffer, "Achieving Public Policy Goals via Tobacco Taxation in Indonesia," (2015) Internet, dapat diakses melalui: <http://www.laffercenter.com/wp-content/uploads/2015/07/Achieving-Public-Policy-Goals-Via-Tobacco-Taxation-in-Indonesia.pdf>.

24 Frank J Chaloupka, Ayda Yurekli, dan Geoffrey T Fong, "Tobacco Taxes as A Tobacco Control Strategy," *Tobacco Control* Vol. 21 (2012): 177 – 178.

## KEBIJAKAN CUKAI HASIL TEMBAKAU YANG BERIMBANG &amp; BERKEPASTIAN

**Gambar 5 Ilustrasi Kondisi Ideal Pola Jarak Tarif CHT dan HJE untuk Rokok Tangan Golongan Tertinggi dan Rokok Mesin Golongan Terendah**



Sumber: DDTTC Fiscal Research

tinggi. Oleh karena itu, **sebelum menentukan pola kenaikan tarif CHT yang teratur dan konsisten, pemerintah harus menerapkan simplifikasi terlebih dahulu.**

Terkait dengan pola kenaikan tarif CHT, terdapat dua pertimbangan utama yang patut menjadi perhatian pemerintah. **Pertimbangan pertama ialah memperkecil jarak CHT dan HJE golongan 1 dan golongan 2 untuk rokok mesin.** Latar belakang pertimbangan pertama ini ialah utamanya agar pelaku usaha IHT tidak memanfaatkan celah untuk bertahan di golongan 2 ketika perusahaan bersangkutan telah memiliki keunggulan kompetitif yang serupa dengan perusahaan lain yang bermain di golongan tarif CHT yang lebih tinggi.

Dikarenakan masih adanya celah yang mampu menginsentif pelaku usaha untuk memanfaatkan tarif CHT golongan 2 tersebut, penyempitan jarak tarif CHT antargolongan rokok mesin ini akan dapat mengurangi jumlah pabrikan yang berusaha menghindari tarif CHT yang semakin tinggi di golongan di atasnya. Pada akhirnya, fungsi CHT untuk penerimaan negara dan pengendalian konsumsi dapat diimplementasikan secara optimal.

Selanjutnya, setelah jarak tarif CHT dipersempit, SKM maupun SPM (yang nantinya akan menjadi SM) ini harus **disetarakan pola kenaikannya** dalam rangka mencegah eksploitasi CHT golongan 2 oleh pabrikan yang besar. Ilustrasinya sendiri dapat dilihat pada Gambar 4.

**Pertimbangan kedua ialah memperlebar jarak tarif CHT dan HJE antara rokok mesin dengan rokok tangan untuk melindungi tenaga kerja IHT.** Dalam konteks ini, patut dipahami bahwa apabila perusahaan rokok produksi tangan yang bersifat padat karya ingin tetap mampu beroperasi maka diperlukan suatu kebijakan yang dapat mengakomodasi kebutuhan pelaku usaha dari sisi menekan biaya produksi.

Salah satunya ialah melalui kebijakan yang menetapkan pola kenaikan tarif HJE dan CHT yang menunjukkan keberpihakan atas SKT karena saat ini beban tarif CHT dan HJE SKT masih lebih tinggi dari rokok mesin, baik SKM maupun SPM. Dengan demikian, **DDTC Fiscal Research mengusulkan agar jarak tarif CHT dan HJE antara SKT dengan rokok mesin yang berada pada golongan paling rendah harus semakin diperlebar.** Hal ini utamanya disebabkan oleh kondisi para pelaku usaha SKT yang bersifat padat karya tetapi memiliki kapasitas produksi yang terbatas.

## KEBIJAKAN CUKAI HASIL TEMBAKAU YANG BERIMBANG &amp; BERKEPASTIAN

Pertimbangan kedua ini menjadi sangat penting pula mencermati kondisi sekarang yang menunjukkan bahwa tarif CHT dan HJE untuk rokok mesin masih lebih rendah apabila dibandingkan dengan SKT. Bahkan, tarif HJE untuk SKT golongan tertinggi masih di atas SKM golongan terendah.

Secara sederhana, pola kenaikan tersebut dapat dilihat pada Gambar 5. Urutan teknis penerapannya ialah dengan mengupayakan posisi tarif CHT dan HJE rokok mesin lebih tinggi dibandingkan SKT, lalu memperlebar jarak tarif CHT dan HJE antara rokok mesin dan SKT, dan terakhir menyetarakan pola kenaikan CHT dan HJE-nya.

Selanjutnya, setelah kedua pertimbangan tersebut diakomodasi dalam bentuk regulasi, pemerintah juga sebaiknya menetapkan proporsi elastisitas kenaikan tarif CHT terhadap tarif HJE. Hal ini mengingat kondisi HJE sebagai faktor penentu yang cukup signifikan agar konsumen bersedia membelanjakan uangnya untuk membeli suatu produk.<sup>25</sup> Sementara itu, beban tarif CHT dalam kasus Indonesia lebih banyak ditanggung sebagai struktur biaya produsen ketimbang dialihkan kepada konsumen.<sup>26</sup> Dengan demikian, kebijakan terkait tarif CHT akan mampu berpengaruh signifikan dalam kaitannya dengan penerimaan negara sedangkan kebijakan terkait tarif HJE erat kaitannya dengan fungsi pengendalian konsumsi dari produk tembakau.

Di satu sisi, apabila proporsi kenaikan tarif CHT ditetapkan lebih tinggi dibandingkan kenaikan HJE maka timbul kekhawatiran bahwa fungsi pengendalian konsumsi menjadi tidak optimal dikarenakan harga jual rokok yang rendah. Di sisi lain, apabila persentase kenaikan HJE lebih tinggi dibandingkan proporsi kenaikan CHT, penerimaan negara kemudian menjadi tidak optimal dikarenakan adanya *revenue forgone* dari kenaikan tarif CHT yang tidak proporsional.

Oleh karena itu, diperlukan suatu nilai tertentu yang telah dikalkulasi secara cermat untuk mendapatkan nominal elastisitas pertumbuhan tarif CHT terhadap tarif HJE yang tepat. Terkait hal ini, DDTC Fiscal Research mengusulkan agar kenaikan CHT sebaiknya setara dengan kenaikan HJE. Nilai elastisitas CHT terhadap HJE tersebut kemudian diharapkan mampu untuk mengoptimalkan penerimaan negara dan pengendalian konsumsi produk tembakau secara berimbang melalui pola kenaikan yang konsisten dan terarah.

### C.3. Menghapus Diskrepansi Rasio HTP dan HJE untuk Mengoptimalkan Fungsi Pengendalian Konsumsi Produk tembakau

Terkait sistem pemantauan atas implementasi HJE melalui kebijakan HTP, DDTC Fiscal Research mengajukan dua usulan untuk sistem pengawasan ini ke depannya. **Pertama**, menghilangkan ketentuan yang memperbolehkan rasio HTP/HJE <85%. **Kedua**, secara bertahap menyetarakan rasio HTP/HJE menjadi 100%.

Dengan kata lain, apabila otoritas berwenang menemukan satu lokasi survei saja yang HTP-nya tidak sama dengan HJE maka pelaku usaha IHT bersangkutan terindikasi melakukan pelanggaran dan dapat dihadapkan pada konsekuensi hukum yang berlaku.

Bagi perusahaan, usulan ini diharapkan mampu menjamin kompetisi yang adil dan berimbang serta meminimalkan skema subsidi silang antarproduk dalam satu pabrik. Selain itu, perang harga yang terjadi antarprodusen juga dapat diminimalkan.

Bagi pemerintah, usulan penghapusan 'pengurang harga pasaran rokok' ini juga sejalan dengan upaya pengendalian konsumsi rokok. Selain itu, dengan lokasi survei yang dipersempit, pemerintah pun dapat **mengefisiensikan biaya administrasi untuk pengawasan** yang terkait pula dengan fungsi pengendalian konsumsi produk tembakau.

### C.4. Menjalankan *Blueprint* Kebijakan CHT Nasional

Dalam konteks kebijakan CHT, ketersediaan *blueprint* akan mampu meningkatkan prediktabilitas dan stabilitas kebijakan di masa mendatang. Tidak hanya itu, *blueprint* ini juga menjadi indikasi konsistensi dan komitmen politik pemerintah dalam mengimplementasikan suatu kebijakan yang memiliki kepastian. Dalam konteks IHT secara spesifik, ***blueprint* menjadi sangat krusial untuk memastikan terlaksananya rekomendasi-rekomendasi yang mampu mendorong kebijakan CHT yang berkepastian, berimbang, dan terarah.**

Bagi pelaku usaha IHT, *blueprint* merupakan suatu bentuk kepastian yang dapat meminimalkan distorsi dalam pengambilan keputusan berbisnis, terutama terkait investasi. Selain itu, bagi pemerintah, penyusunan suatu *blueprint* kebijakan CHT nasional akan mampu meningkatkan efisiensi dari segi biaya penyusunan ketentuan lain di industri ini yang umumnya dilaksanakan secara rutin setiap tahun.

Dengan begitu, sumber daya terkait pembuatan kebijakan dapat dialokasikan pada area lainnya, seperti optimalisasi fungsi administrasi, pengawasan, maupun perumusan kebijakan terkait objek cukai lainnya. Terlebih, suatu aturan hukum sendiri sebaiknya tidak

25 L. Bruttel, "The Effects of Recommended Retail Prices on Consumer and Retailer Behaviour," *Economica* Vol. 85 No. 339 (2016): 649–668.

26 Lihat: Ade Hidayat dan Nasruddin Djoko S, "Impact Of Specific Excise Rate Simplification On Cigarette Consumption and Government Revenue in Indonesia," *World Customs Journal* Volume 10 No. 1 (2016).

## KEBIJAKAN CUKAI HASIL TEMBAKAU YANG BERIMBANG &amp; BERKEPASTIAN

boleh terlalu sering mengalami perubahan karena dapat mengurangi aspek kepastian hukumnya.<sup>27</sup>

Dalam konteks penyusunan *blueprint* kebijakan CHT, pemerintah kemudian perlu pula untuk mengintegrasikan kebijakan CHT dengan kebijakan-kebijakan terkait lainnya. Di satu sisi, ketentuan ini dapat berupa kebijakan yang berada di luar wewenang pihak Kementerian Keuangan, seperti kebijakan yang dikeluarkan oleh Kementerian Perindustrian dan Kementerian Kesehatan yang berdampak pada prevalensi dan konsumsi produk tembakau.

Di sisi lain, kebijakan dari internal Kementerian Keuangan sendiri di luar sistem tarif CHT juga perlu diintegrasikan. Beberapa jenis kebijakan tersebut mencakup kebijakan perluasan cukai, optimalisasi administrasi CHT, dan juga peningkatan kepatuhan pembayar CHT yang mencakup pemberantasan keberadaan rokok ilegal. Kebijakan-kebijakan tersebut sendiri sudah tentu memiliki porsi yang tidak sedikit untuk mengoptimalkan peran dari *blueprint* bersangkutan.

Saat ini, pemerintah telah menuangkan visi dan misi Indonesia secara terpadu dalam bentuk dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) 2020 - 2024 sebagaimana tertuang dalam Perpres No. 18/2020. Berkaitan dengan IHT, berbagai strategi dan rencana untuk mencapai berbagai tujuan nasional tersebut dilakukan melalui penerbitan PMK 77/2020.

Peraturan Menteri yang diterbitkan pada bulan Juni 2020 lalu ini memuat beberapa reformasi fiskal untuk IHT dalam kurun waktu lima tahun mendatang. Adapun reformasi fiskal yang dimaksud merupakan bagian dari strategi Kementerian Keuangan untuk mencapai berbagai tujuan nasional yang terangkum dalam RPJMN 2020 – 2024. Salah satunya ialah penyederhanaan struktur tarif Hasil Tembakau (HT) atau simplifikasi tarif CHT.

Dengan demikian, DDTC merekomendasikan **agar seluruh arah kebijakan CHT dalam beberapa tahun ke depan diwujudkan dalam bentuk *blueprint* yang selaras dengan RPJMN 2020 - 2024**. Adapun untuk konteks saat ini, semangat simplifikasi atau penyederhanaan struktur cukai sendiri sebenarnya telah menjadi bagian dalam rencana strategis Kementerian Keuangan sebagaimana yang telah tertuang dalam PMK 77/2020.

Namun, hal tersebut perlu kembali diperjelas dan dipertegas dengan adanya produk hukum terkait CHT yang dapat menjadi *blueprint* simplifikasi dan juga area lain yang relevan, seperti misalnya penetapan jarak tarif CHT dan HJE. Dengan kata lain, *blueprint* terkait simplifikasi juga harus dipastikan terimplementasi

secara selaras dengan adanya penetapan jarak tarif yang optimal untuk CHT dan HJE antargolongan dan antarjenis produk sebagaimana dijelaskan dalam *Policy Note* ini. Salah satunya ialah dengan mempertimbangkan kelanjutan peta jalan simplifikasi sebagaimana yang sebelumnya telah diatur dalam PMK 146/2017.

Produk hukum untuk *blueprint* kebijakan CHT sendiri dapat ditetapkan dalam bentuk Peraturan Menteri Keuangan (PMK). Hal ini mencermati bahwa pemerintah sudah pernah menerapkan peta jalan simplifikasi tarif CHT melalui PMK 146/2017 serta **adanya PMK 77/2020 yang menjadi salah satu landasan utama** penyusunan *blueprint* kebijakan CHT ini. Oleh karena itu, kelayakan dan visibilitas penerapan produk hukum di tingkat ini untuk suatu kebijakan jangka menengah IHT telah diperhitungkan oleh pemerintah sebelumnya.

Selain mengenai simplifikasi struktur tarif CHT yang diselaraskan dengan penetapan jarak tarif optimal semacam penjelasan di atas, tidak tertutup pula bahwa pemerintah dapat menyiapkan *blueprint* terkait CHT lainnya dalam bentuk PMK. Misalnya, ketentuan untuk menutup adanya “celah” antara rasio HTP dan HJE dalam rangka mengendalikan konsumsi rokok.

Sebagai penutup, mempertimbangkan berbagai keunggulannya sebagaimana dijabarkan di atas, penyusunan *blueprint* kebijakan CHT merupakan sesuatu yang penting untuk disegerakan. Selain itu, ***blueprint* kebijakan CHT tersebut juga harus dipastikan penerapannya di lapangan agar memberikan kepastian hukum yang berkesinambungan**. Gagasan jangka panjang dan jangka menengah ini kemudian diharapkan mampu menjadi solusi atas berbagai persoalan dan konflik dalam industri tembakau tanah air.

## AUTHOR(S):

B. Bawono Kristiaji, SE., MSE., MSc. IBT., ADIT  
Partner, Tax Research & Training Services, DDTC  
Contact: [kristiaji@ddtc.co.id](mailto:kristiaji@ddtc.co.id)

Denny Vissaro, SE., MSE., MA  
Research Coordinator, DDTC  
Contact: [denny@ddtc.co.id](mailto:denny@ddtc.co.id)

Dea Yustisia, SE  
Senior Researcher, DDTC  
Contact: [dea\\_yustisia@ddtc.co.id](mailto:dea_yustisia@ddtc.co.id)

<sup>27</sup> Hans Gribnau, "Equality, Legal Certainty and Tax Legislation in the Netherlands Fundamental Legal Principles as Checks on Legislative Power: A Case Study," *Utrecht Law Review* (2013): 70.