

DAMPAK KEBIJAKAN SIMPLIFIKASI *LAYERING* TARIF CUKAI TERHADAP FENOMENA MEROKOK PADA USIA REMAJA DI INDONESIA

1) Endrah Ilham Purna Irawan

Penulis:

¹⁾ Endrah Ilham Purna Irawan
endrah.ilham@kemenkeu.go.id
Direktorat Jenderal Bea dan
Cukai, Indonesia

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dampak kebijakan penyederhanaan tarif sigaret terakhir dari sebelas menjadi sembilan golongan yang diatur dengan PMK nomor 109/PMK.010/2022 tentang Perubahan Tarif Cukai Hasil Tembakau terhadap fenomena merokok pada remaja. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif dengan analisis deskriptif dan *Fishbone diagram*. Hasil dari temuan ini menunjukkan bahwa dampak kebijakan simplifikasi *layering* menurunkan rata-rata prevalensi konsumsi sigaret remaja sebesar 2 (dua) persen. Penyederhanaan tarif cukai berdampak pada produk-produk sigaret, berupa penurunan konsumsi rumah tangga pada semua golongan tarif cukai. Kebijakan penyederhanaan *layering* cukai dan peningkatan tarif cukai secara bertahap dalam target jangka panjang untuk menurunkan konsumsi sigaret di Indonesia sebaiknya terus dilakukan dengan mempertimbangkan potensi kenaikan sigaret ilegal, dampak pada kesehatan, penerimaan negara dan ketenagakerjaan. Secara umum perubahan harga akan berdampak pada pengurangan konsumsi sigaret rumah tangga di Indonesia terutama di kalangan perokok perempuan yang lebih peka terhadap harga. Penerimaan cukai yang meningkat berdampak pada kenaikan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) yang lebih tinggi dari tahun sebelumnya, dan bisa digunakan untuk program-program penegakan hukum dan kesehatan. Selain kebijakan simplifikasi *layering* tarif cukai, prevalensi remaja merokok dapat diturunkan dengan mengurangi tindakan hukuman pada remaja yang merokok, dalam bentuk penyediaan layanan berhenti merokok di sekolah dan sosialisasi untuk tidak coba-coba merokok.

Kata kunci: *Layering* Tarif Cukai, Prevalensi Remaja Merokok, Tarif Cukai Tembakau

Abstract

This study aims to examine the impact of the recent policy simplifying cigarette excise rates from eleven to nine layers, as regulated by PMK No. 109/PMK.010/2022 on Changes in Tobacco Excise Rates, on adolescent smoking behavior. The research method used is qualitative, with descriptive analysis and a Fishbone diagram. The findings show that the excise rate simplification policy reduced the average prevalence of teenage cigarette consumption by two (2) percent. The excise rate simplification also impacted cigarette products, reducing household consumption across all excise categories. The policy of simplifying excise layering and gradually increasing excise rates should continue as a long-term strategy to reduce cigarette consumption in Indonesia while considering potential risks such as the rise of

Sitasi

Irawan, Endrah Ilham P. (2024). Dampak Kebijakan Simplifikasi *Layering* Tarif Cukai Terhadap Fenomena Merokok Pada Usia Remaja Di Indonesia. *Journal of Tax Policy, Economic and Accounting*. Vol 2 No 2 (2024)

illegal cigarettes, health impacts, state revenue, and employment. In general, price changes will reduce household cigarette consumption in Indonesia, particularly among female smokers, who are more price-sensitive. The increased excise revenue has led to a rise in Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) which is higher than in the previous year and can be used for law enforcement and health programs. In addition to the excise layering simplification policy, reducing the prevalence of adolescent smoking can be achieved by lessening punitive actions against teenage smokers, establishing smoking cessation services in schools, and conducting campaigns to discourage experimentation with smoking.

Keywords: Layering Of Excise Rates, Prevalence Of Teenage Smoking, Tobacco Excise Rates

PENDAHULUAN

Barang kena cukai di Indonesia hanya tiga, yaitu produk hasil tembakau, minuman mengandung etil alkohol dan etil alkohol. Di antara tiga barang kena cukai tersebut, produk hasil tembakau merupakan komponen penghasil utama pada pungutan cukai di Indonesia. Meskipun pungutan cukai digunakan untuk pembangunan negara dan salah satu penerimaan yang potensial di APBN, tetapi tujuan utama dari cukai adalah untuk membatasi konsumsi barang kena cukai karena dampak negatifnya. Kebijakan *layering* tarif cukai bertujuan untuk menyempitkan pilihan golongan barang kena cukai.

Pengusaha produk hasil tembakau atau sigaret atau rokok harus menyesuaikan tarif yang sesuai dengan jenis rokok yang diproduksi. Penyederhanaan tarif sigaret ini telah dilakukan secara bertahap, mulai dari 15 *layer* menjadi 11 *layer* pada tahun 2020 dan tahun 2024 direncanakan menjadi lima *layer*. Kebijakan penyederhanaan tarif sigaret terakhir diatur dengan PMK nomor 109/PMK.010/2022 tentang Perubahan Tarif Cukai Hasil Tembakau. Potensi pelekatan tarif cukai yang tidak sesuai peruntukannya juga semakin dipersempit agar memudahkan pengawasan dan meningkatkan fokus dalam pengendalian jumlah produksi. Pengusaha harus memilih tarif cukai lebih tinggi daripada tarif sebelumnya sehingga harga barang yang dibeli konsumen pun semakin tinggi. Sesuai hukum ekonomi permintaan, kenaikan harga akan menurunkan permintaan. Jika permintaan atas sigaret semakin sedikit, maka semakin sedikit juga jumlah perokok.

Golongan perokok kalangan remaja sudah tidak asing lagi saat ini. Menurut Mu'tadin (2002), remaja yang merokok menurut banyak orang adalah perilaku yang kurang pantas karena beberapa faktor, mulai dari dampak kesehatan dan nilai moral. Konsumsi sigaret remaja yang dibatasi akan berdampak baik pada kesehatan remaja sendiri, fokus dalam belajar dan kegiatan yang lebih positif dan produktif. Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) diberikan ke daerah untuk menangani masalah kesehatan dan menurunkan konsumsi sigaret ilegal. Menurut Samuel (2022), kebijakan DBHCHT cenderung mendukung industri tembakau dalam negeri dan tidak mendukung konsumsi tembakau di Indonesia.

Penyederhanaan struktur tarif efektif mengurangi konsumsi sigaret di Indonesia berdasarkan data dari tahun 2015-2020 menyatakan bahwa peningkatan 10 persen tarif sigaret akan menurunkan konsumsi sigaret sebesar 6,74 persen. Penyederhanaan tarif cukai berdampak negatif terhadap konsumsi rumah tangga, namun berdampak positif pada prevalensi konsumsi sigaret remaja (Makarim & Purwana, 2023). Artinya, semakin sederhana tarif cukai ternyata meningkatkan konsumsi sigaret remaja. Hal ini karena kenaikan tarif pada *layering* cukai membuat remaja

memilih sigaret yang lebih murah. *Layering* tarif cukai berdampak pada sigaret dengan harga yang mahal, sedang dan murah. Permasalahan pada penelitian Makarim & Purwana (2023) perlu diuji lebih lanjut dengan sampel data terbaru sesuai dengan kebijakan PMK Nomor 109/PMK.010/2022 tentang Perubahan Tarif Cukai Hasil Tembakau, yang sebelumnya ada 11 *layer* menjadi 9 lapisan tarif cukai hasil tembakau.

Penelitian ini menggunakan data sampel yang lebih panjang daripada penelitian sebelumnya yang dimulai tahun 2017 hingga tahun 2022 untuk mendapatkan gambaran yang lebih utuh setelah kebijakan diterapkan. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui kebijakan *layering* cukai yang berdampak pada konsumsi sigaret khususnya remaja di Indonesia khususnya setelah PMK Nomor 109/PMK.010/2022 tentang Perubahan Tarif Cukai Hasil Tembakau.

TINJAUAN PUSTAKA

Penerimaan Cukai dan Simplifikasi Tarif Cukai di Indonesia

Cukai sering kali disebut sebagai *sin tax* atau pajak dosa terhadap barang yang memiliki karakteristik tertentu (Cnossen, 2010). Menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai, cukai merupakan pungutan terhadap barang dengan salah satu karakteristiknya adalah keadilan dan keseimbangan. Keadilan pungutan cukai tidak dapat dibebankan pada semua barang. Hal ini yang membedakannya dengan Pajak Pertambahan Nilai (PPN). Cukai hanya dibebankan pada barang mewah atau bernilai tinggi.

Barang tersebut tentunya bukan yang termasuk barang kebutuhan dasar untuk hidup. Tujuannya adalah untuk menjaga keseimbangan pungutan konsumen yang dinilai termasuk kelompok masyarakat yang berpenghasilan lebih tinggi dengan konsumen yang berpenghasilan rendah. Sistem pemungutan cukai bisa menggunakan sistem *advalorem*, spesifik, dan gabungan. Indonesia menggunakan sistem tarif cukai spesifik sejak tahun 2009. Simplifikasi tarif cukai merupakan penyederhanaan golongan dan jenis tembakau dengan *layer* batas produksi tertentu. *Layering* di antaranya Sigaret Kretek Mesin (SKM) golongan I/II, Sigaret Putih Mesin (SPM) golongan I/II, dan Sigaret Kretek Tangan (SKT). Simplifikasi tarif cukai dapat meningkatkan penerimaan negara. Kebijakan pemerintah mengharuskan kenaikan penerimaan cukai setiap tahun untuk mengurangi konsumsi tembakau di Indonesia.

Tabel 1 Kenaikan Penerimaan Cukai

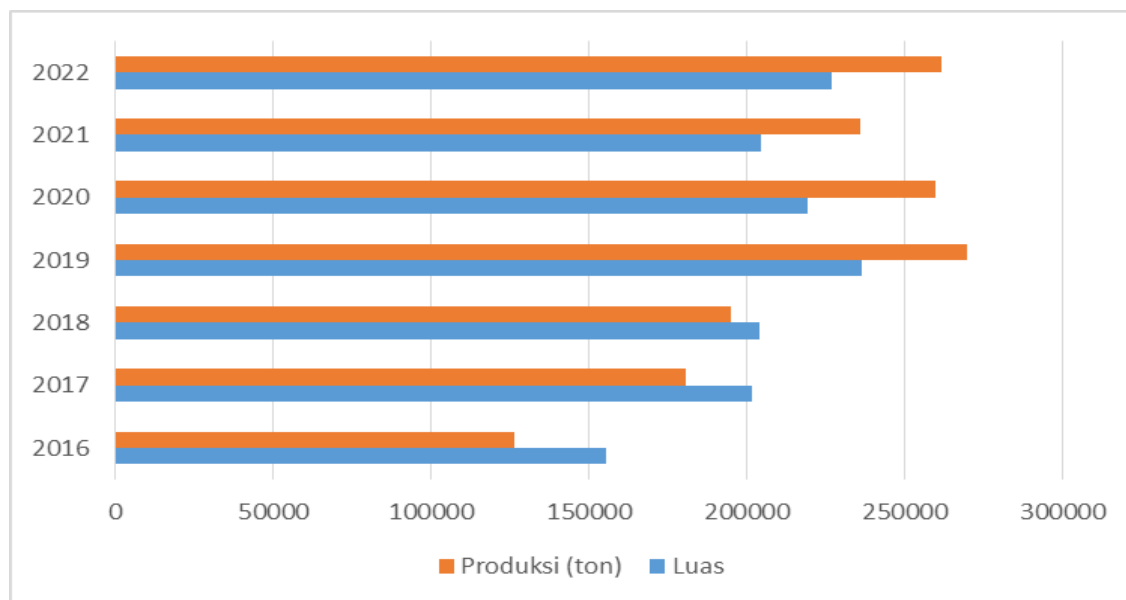
Jenis Penerimaan	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bea Masuk	35,06	39,09	37,53	32,35	38,89	51,08
Cukai	153,29	159,58	172,42	176,31	195,52	226,88
Bea Keluar	4,15	6,76	3,53	4,28	34,57	39,82
Total	192,49	205,44	213,48	212,94	268,98	317,78
Pertumbuhan	7,50%	6,70%	3,90%	-0,25%	26,32%	18,04%

Sumber: Laporan Kinerja DJBC (2022), diolah.

Tabel 1 menjelaskan penerimaan cukai yang terus mengalami kenaikan di Indonesia. Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC) bertanggung jawab terhadap pemungutan cukai, bea masuk, bea keluar dan pajak dalam rangka impor yang digunakan dalam APBN.

Luas Perkebunan Tembakau di Indonesia dan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau

Lahan produksi tembakau di Indonesia tersebar di pulau Sumatra, Jawa, Sulawesi, Nusa Tenggara dan Bali, yang didominasi oleh perkebunan rakyat. Total luas lahan perkebunan tembakau pada tahun 2017 mencapai 203.014 hektar, dengan total produksi sebesar 181.095 ton. Luasnya kemudian meningkat menjadi 227.149 hektar, dengan total produksi 262.073 ton pada tahun 2022 (Direktorat Jenderal Perkebunan, 2022).



Gambar 1 Luas lahan dan produksi tembakau di Indonesia

Sumber : Direktorat Jenderal Perkebunan (2022)

Gambar 1 merupakan kapasitas produksi tembakau di Indonesia yang mengalami kenaikan dan penurunan selama beberapa tahun. Mayoritas lahan perkebunan tembakau dikelola oleh rakyat sehingga sangat tergantung dengan cuaca, musim dan faktor lingkungan terhadap hasil panen.

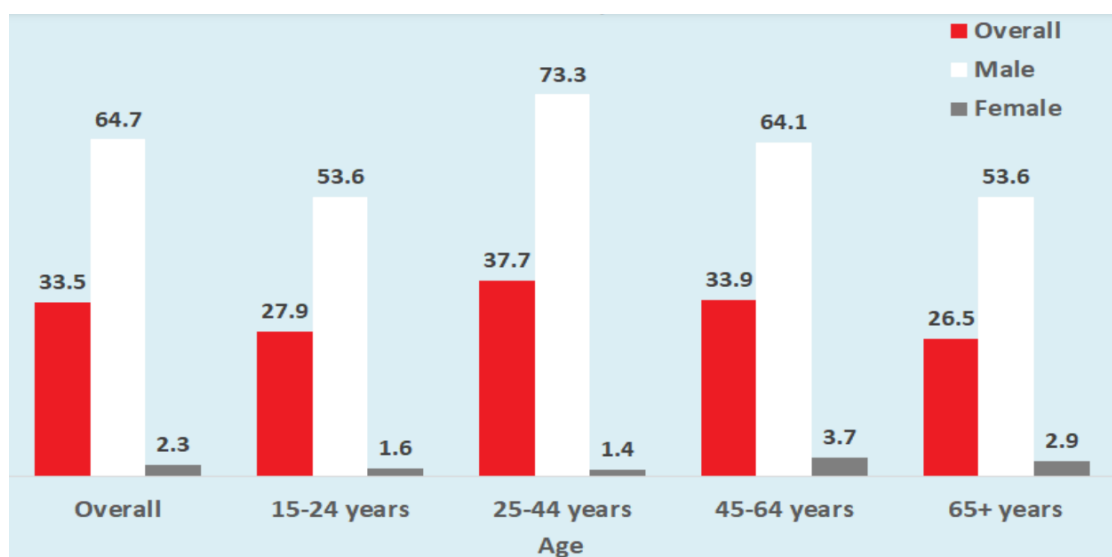
Setiap daerah penghasil tembakau menerima Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) yang tidak tetap setiap tahunnya. DBHCHT dibagikan kepada provinsi penghasil cukai hasil tembakau sebesar 2 (dua) persen yang digunakan untuk mendanai peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, dan sosialisasi ketentuan di bidang cukai. Komposisi pengaturannya untuk kesejahteraan masyarakat sebesar 50 persen, yang dibagi lagi menjadi dua, yaitu 15 persen untuk pengolahan tembakau dan 35 persen untuk bantuan. Penegakan hukum di bidang cukai dan program kesehatan diberikan dana masing-masing sebesar 25 persen. Eksternalitas dari konsumsi tembakau dirasakan oleh pihak-pihak yang tidak mengkonsumsi sigaret dan daerah-daerah penghasil bahan baku tembakau.

Pemerintah kota/kabupaten menyampaikan laporan efektivitas penyerapan DBHCHT tiap tahunnya. Pengendalian konsumsi juga perlu dilakukan dengan kerja sama antara pemerintah pusat dan daerah, termasuk mencegah pelanggaran, seperti sigaret yang tidak dilekati pita cukai atau pita cukai yang tidak sesuai peruntukannya dengan sosialisasi maupun penegakan hukum secara aktif. Pengaturannya diakomodasi dengan PMK setiap tahunnya. Pemerintah daerah

provinsi kemudian menetapkan jumlah kabupaten/kota yang mendapatkan DBHCHT berdasarkan PMK tersebut. Fokus penggunaan DBHCHT saat ini adalah kesejahteraan masyarakat, penegakan hukum dan kesehatan (Samuel, 2022).

Konsumsi Sigaret Usia Remaja

World Health Organization menjelaskan bahwa remaja adalah penduduk dalam rentang usia 10-19 tahun, sedangkan berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor 25 tahun 2014, remaja adalah penduduk dalam rentang usia 10-18 tahun. Menurut Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana (BKKBN), rentang usia remaja adalah 10-24 tahun dan belum menikah. Berdasarkan survei *World Health Organization* di Indonesia, konsumsi sigaret usia remaja cukup besar. Kemudahan akses mendapatkan sigaret di Indonesia menjadi salah satu faktornya (Listyorini, 2023).



Gambar 2 Konsumsi Sigaret berdasarkan Rentan Usia

Sumber: *Global Adult Tobacco Survey, World Health Organization* (2021)

Gambar 2 terlihat bahwa konsumsi usia 15-24 tahun didominasi oleh laki-laki, dari 10.170 rumah yang menjadi objek survei menggunakan *geographically clustered sample* untuk menghasilkan data yang representatif.

Hubungan Simplifikasi *Layering* Tarif Cukai terhadap Fenomena Merokok pada Remaja

Hidayat & Surjono (2016) menilai simplifikasi *layer* tarif sigaret menurunkan konsumsi rokok, meningkatkan penerimaan pajak negara dan meningkatkan harga sigaret. Dari hasil penelitian berbeda, *layer* tarif cukai yang bervariasi akan membuat harga sigaret bervariasi juga, struktur tarif spesifik sangat tepat digunakan untuk mengurangi konsumsi sigaret dan menurunkan potensi pelanggaran pabrik (Shang et al., 2015). Tarif cukai tembakau di Indonesia digolongkan menjadi sigaret, cerutu, sigaret daun dan tembakau iris. Sigaret merupakan jenis yang paling banyak dikonsumsi termasuk konsumen usia remaja (Makarim & Purwana, 2023). Remaja yang merokok

dipengaruhi oleh lingkungan terutama perilaku orang tua yang juga perokok (Sukmono & Salam, 2019).

Remaja yang tinggal dengan orang tua perokok memiliki kecenderungan merokok yang lebih besar dari pada remaja yang tinggal dengan orang tua bukan perokok. Keluarga sebagai tahap awal sosialisasi anak akan berdampak signifikan terhadap perilaku kemudian dilanjutkan dengan lingkungan sekitar. Sarafino (1994) menyatakan, demografi dan lingkungan sosial memengaruhi perilaku merokok. Kebiasaan merokok semakin akrab dengan remaja di lingkungan produksi tembakau. World Health Organization (WHO) *Framework Convention on Tobacco Control (FCTC)* merekomendasikan tarif cukai minimal 70 persen dari harga jual eceran yang bertujuan menjaga pentingnya hubungan antara kesehatan dan penerimaan cukai (Lauer et al., 2022). Tarif cukai spesifik, selain efektif menurunkan konsumsi sigaret, juga dapat meningkatkan pajak (Delipalla, et al., 2022). Tarif cukai spesifik tidak tergantung dengan strategi harga yang dilakukan oleh pengusaha pabrik rokok, sehingga lebih mudah diramalkan dan mudah pelaksanaannya.

Peningkatan harga signifikan terjadi pada jenis sigaret khususnya Sigaret Putih Mesin (SPM) karena tingkat produksinya dalam skala besar dan menggunakan mesin. Pengusaha dengan produksi besar mencapai 2 (dua) miliar batang per tahun dikenakan tarif golongan I. Akan tetapi, konsumsi rokok jenis (Sigaret Kretek Tangan) SKT tidak terpengaruh dengan simplifikasi *layer*. Beberapa faktor yang membuat hal ini terjadi adalah SKT sebagai produk unik asal Indonesia yang memiliki ciri khas sehingga memiliki konsumen yang lebih loyal, dan produksi SKT yang melibatkan banyaknya pekerja karena dibuat menggunakan tangan. Kenaikan tarif cukai jenis SKT tidak signifikan seperti SPM karena ada faktor ekonomi yang harus dijaga supaya karyawan tetap bekerja. Perpindahan konsumsi ke rokok SKT yang lebih murah pada perokok usia remaja mungkin terjadi khususnya pada perokok yang sudah dalam tahap kecanduan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan data sekunder yang dihimpun untuk diolah lebih lanjut hingga dapat digunakan. Data pendukung juga dihimpun dari buku, literatur, peraturan terkait serta publikasi penelitian-penelitian sebelumnya. Sampel penelitian ini adalah besaran DBHCHT dari tahun 2017-2022, prevalensi perokok remaja dari tahun 2017-2022, perubahan luas perkebunan tembakau dari tahun 2017-2022, simplifikasi *layering* tarif hasil tembakau dari tahun 2017-2022, dan penerimaan Bea dan Cukai dari tahun 2017-2022, yang dianalisis dengan analisis deskriptif dan dilanjutkan dengan *Cause and Effect Analysis* untuk mengetahui penyebab dan akibat hingga tidak menghasilkan masalah lain. Kenaikan DBHCHT, perubahan luas lahan dan penerimaan Bea dan Cukai tahun berjalan dibagi dengan basis tahun sehingga dihasilkan dalam bentuk persentase. Simplifikasi *layering* tarif tembakau adalah jumlah golongan tarif pada tahun berjalan. Data diambil dari situs resmi Badan Pusat Statistik, Kementerian Keuangan, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC), serta publikasi Direktorat Jenderal Perkebunan. Variabel dependen adalah prevalensi merokok pada usia remaja sedangkan variabel independen adalah DBHCHT, luas perkebunan tembakau, simplifikasi *layering* tarif cukai, dan penerimaan Bea dan Cukai. Penelitian ini menggunakan analisis deskriptif dari data sekunder yang tersedia kemudian dilanjutkan dengan *fishbone diagram*. *Fishbone diagram* digunakan untuk mengetahui lebih mendalam tentang penyebab masalah dengan mengelompokkan penyebab-penyebabnya, kemudian diuraikan penyebab yang lebih detail dengan cara identifikasi masalah

dan faktor masalah utama, menemukan penyebab yang mungkin dan dianalisis menggunakan diagram (Kurniawan et al., 2018). Identifikasi penyebab masalah dilihat dari sisi subjek, metode, alat, penghitungan dan lingkungan (Budianto, 2021). Penelitian sebelumnya digunakan untuk mencari hubungan-hubungan sebab akibat antar variabel untuk memperkuat identifikasi dan analisis yang lebih mendalam

HASIL PENELITIAN

Analisis Deskriptif

Tabel 2 Persentase Perubahan Masing-Masing Variabel

Tahun	DBHCHT	Prevalensi Remaja Merokok	Luas Perkebunan Tembakau	Layering Cukai	Penerimaan Cukai
2017	5	0,9	29,7	11	3,1
2018	0,6	10	1,2	11	4,1
2019	7	(9,8)	15,6	11	7,9
2020	9	(1,1)	(7,2)	11	2,1
2021	8	0,9	(6,5)	9	10,8
2022	3	(2)	10,9	9	16

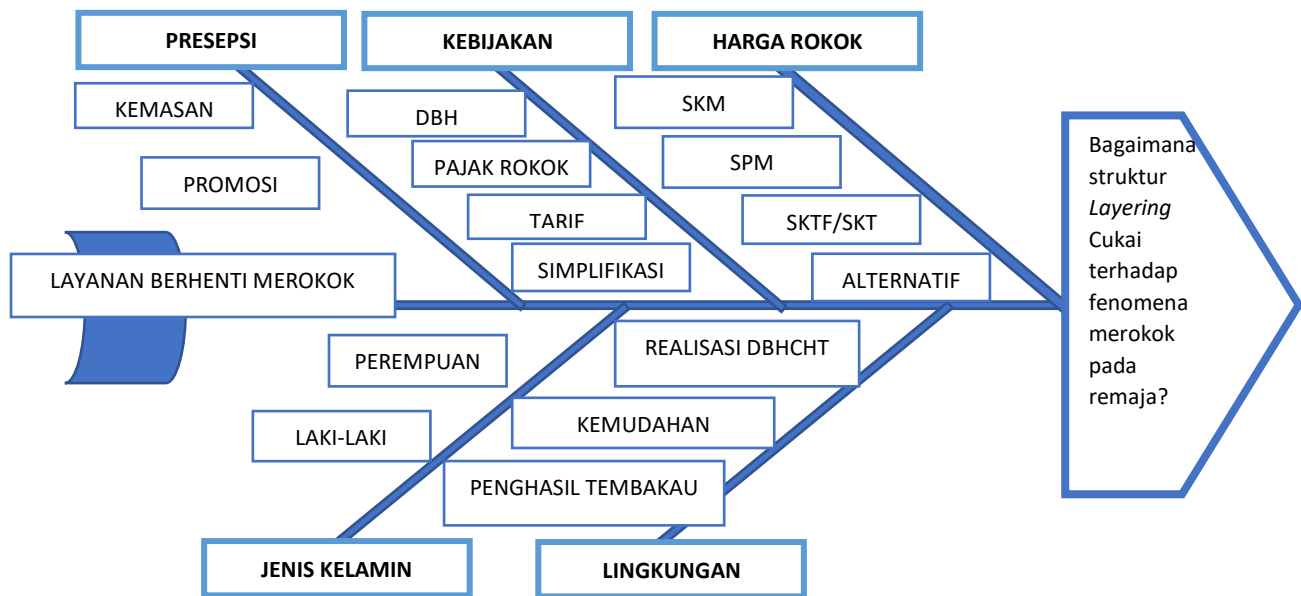
Sumber: BPS; Kementerian Keuangan; Direktorat Jenderal Perkebunan (2023), diolah.

Tabel 2 berisi nilai-nilai hasil perubahan variabel dari tahun ke tahun, kecuali *layering* cukai yang merupakan jumlah golongan tarif pada tiap periode. Terlihat bahwa simplifikasi *layering* cukai dilakukan secara bertahap karena tiap tahun tarif cukai dinaikkan. Kenaikan cukai hampir tiap tahun dilakukan akan tetapi penyederhanaan tarif tidak selalu dilakukan. Hal ini dilakukan agar tidak menimbulkan kegaduhan baik pada petani tembakau, produsen tembakau maupun pengusaha dalam merespon perubahan. Penentuan tarif merupakan proses yang panjang karena harus berdiskusi dengan banyak pihak agar memenuhi angka tertimbang yang diatur dalam Peraturan Presiden nomor 68 tahun 2021. Pihak yang terlibat di antaranya adalah asosiasi pengusaha rokok, Kementerian Kesehatan dan Kementerian Tenaga Kerja. Kebijakan yang kurang tepat juga akan berdampak pada maraknya sigaret ilegal yang bisa semakin meningkatkan konsumsi sigaret karena sigaret ilegal harganya lebih murah dan semakin dicari oleh masyarakat. Ada 4 (empat) aspek yang harus diperhatikan pemerintah ketika menaikkan sigaret yaitu kesehatan, penerimaan, tenaga kerja dan pengendalian sigaret ilegal. Kebijakan cukai adalah kebijakan multidimensi yang memerlukan rencana jangka panjang untuk melakukan simplifikasi *layering* cukai secara bertahap.

Penerimaan Cukai tiap tahun terus meningkat demikian juga dengan DBHCHT yang dibagikan ke masing-masing daerah. Namun, luas perkebunan tembakau dan prevalensi lebih dinamis. Menurut (Makarim & Purwana, 2023), kenaikan tarif cukai dan simplifikasi *layering* meningkatkan prevalensi konsumsi sigaret remaja. Tabel 2 menunjukkan kenaikan konsumsi yang nyata-nyata

terjadi pada tahun 2021 namun kenaikan terjadi hanya pada tahun itu. Tahun 2022 prevalensi konsumsi sigaret menurun kembali. Faktor-faktor selain dalam variabel merupakan penyebab terbesar kenaikan tersebut. Bencana COVID-19 sebagai kejadian luar biasa yang mengubah banyak aspek kehidupan masyarakat kemungkinan menjadi faktor utama karena bencana tersebut terjadi pada tahun tersebut.

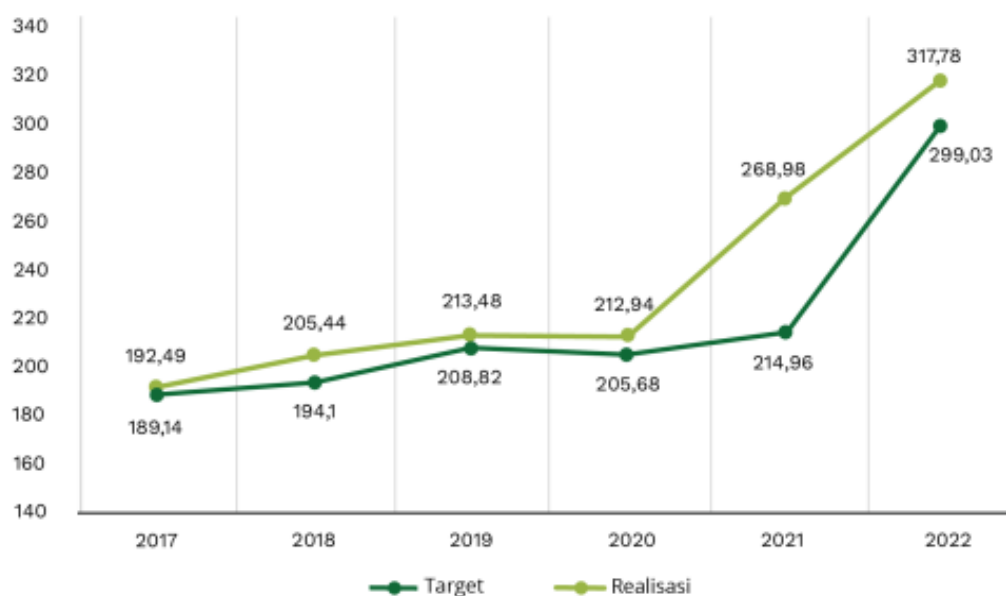
Analisis Fishbone Diagram



Gambar 3 Fishbone Diagram

Sumber: Data Diolah Penulis (2023)

Gambar 3 merupakan bentuk analisis dampak *layering* cukai terhadap fenomena merokok pada remaja. *Layering* cukai termasuk kebijakan simplifikasi tarif spesifik yang langsung memengaruhi penerimaan pajak sigaret dan DBHCHT. Kebijakan ini turut menstimulasi kenaikan harga sigaret yang direspon lingkungan terutama daerah penghasil tembakau dan konsumen sesuai jenis kelamin. Kebijakan lain dari Kementerian Kesehatan terkait promosi dan kemasan bergambar memengaruhi jumlah konsumsi sigaret terutama usia remaja. Kebijakan dibuat untuk menjaga penerimaan cukai agar terus naik setiap tahun dengan tetap memperhatikan dampak produksi sigaret terhadap kesehatan.



Gambar 4 Capaian Cukai 2017-2022

Sumber: Laporan Kinerja DJBC (2022)

Gambar 4 menggambarkan realisasi penerimaan cukai yang selalu melebihi target. Penerimaan cukai hasil tembakau hingga Desember 2022 tumbuh 15,79 persen dengan nilai Rp218,62 triliun atau 104,15 persen dari target, sedangkan produksi batang sigaret mengalami penurunan 3,3 persen. Simplifikasi tarif cukai memberikan dampak pada produk sigaret golongan I dan II berupa penurunan yang signifikan (Yusuf et al., 2022). Penurunan ini dihitung dari realisasi pita cukai yang mengalami penurunan dari tahun sebelumnya, yang menandakan bahwa pengendalian konsumsi sigaret berjalan efektif.

Kebijakan ini dinilai bisa efektif mengendalikan konsumsi sigaret di Indonesia. Pernyataan Menteri Keuangan bahwa potensi penerimaan cukai tembakau tahun 2023 tidak tercapai, mengindikasikan pemerintah berhasil dalam pengendalian konsumsi rokok. Meskipun penurunan konsumsi sigaret salah satunya disebabkan perubahan konsumsi ke sigaret elektrik, namun hal ini diiringi dengan rencana kenaikan cukai sigaret elektrik sebesar 15 persen untuk tahun 2024. Pada tahun 2009, terdapat 14 *layer* cukai di Indonesia dan simplifikasi tarif cukai terus dilakukan hingga direncanakan menjadi lima *layer*. *Layering* tarif cukai yang lebih sederhana memengaruhi harga sigaret dan menurunkan jumlah sigaret yang dikonsumsi (Chaloupka, 2010). Kebijakan *layering* cukai perlu dilanjutkan karena sangat efektif mengurangi konsumsi sigaret di Indonesia (Lestari, 2018).

Kebijakan pemerintah menangani dampak sigaret bagi kesehatan juga menggunakan dana perimbangan DBHCHT dan Pajak Rokok. Daerah penghasil tembakau menerima dana yang sudah ditentukan alokasinya oleh pemerintah pusat, yaitu 25 persen dari DBHCHT digunakan untuk kesehatan dengan laporan realisasi setiap tahun. Distribusi DBHCHT dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dapat dimanfaatkan untuk mengurangi dan menjaga keseimbangan fiskal daerah (Agustina, 2022). Pajak sigaret berbeda dengan cukai. Pajak sigaret diatur dengan Undang-Undang nomor 28 tahun 2009 tentang pajak dan retribusi daerah sebesar 10 persen dari cukai rokok. Pajak sigaret yang menjadi hak pemerintah daerah dapat digunakan untuk kontribusi BPJS

Kesehatan. Kenaikan cukai sigaret berdampak juga kenaikan pajak sigaret dan kontribusi dana BPJS Kesehatan (Samsudin et al., 2023). Kenaikan cukai dapat meningkatkan sigaret ilegal dan sering kali mendapatkan protes dari petani tembakau. Sigaret ilegal dapat meningkatkan konsumsi sigaret karena harganya yang murah sebab tidak dikenakan pajak dan cukai serta tidak masuk dalam persentase DBHCHT. Pengendalian konsumsi sigaret juga dilakukan dengan penegakan hukum serta sosialisasi agar tidak mengkonsumsi sigaret ilegal yang pendanaannya bersumber dari cukai, pajak sigaret dan DBHCHT.

Tahun 2017, DBHCHT nasional sebesar 2,9 triliun rupiah dan tahun 2023 naik menjadi 5,4 triliun rupiah yang bisa dirasakan oleh rakyat yang memiliki kebun tembakau atau wilayah penghasil tembakau. Alokasi DBHCHT untuk peningkatan kesejahteraan mendapat porsi yang lebih besar berupa jaminan hasil panen tembakau, subsidi tembakau dan bantuan langsung tunai (Pratiwi et al., 2022). Pada masa pandemi COVID-19, alokasi bantuan langsung tunai sangat dirasakan oleh petani tembakau dan buruh pabrik sigaret karena banyak daerah mengalami kegagalan panen sekaligus harga tembakau tidak stabil. Alokasi DBHCHT dinilai berseberangan dengan upaya menurunkan konsumsi sigaret karena digunakan untuk mendukung produksi tembakau. Daerah penghasil tembakau memiliki konsumen sigaret yang lebih besar daripada daerah bukan penghasil tembakau. Prevalensi konsumsi sigaret dari 25 daerah penghasil rokok, hanya dua daerah yang mengalami penurunan merokok (Cameng & Arifin, 2020).

Toleransi merokok di daerah penghasil tembakau lebih tinggi untuk perokok baik perokok perempuan maupun laki-laki. Kebiasaan merokok hasil tembakau sendiri atau disebut lingwe (lenting dewe) masih dilakukan orang-orang tua. Toleransi orang tua yang merokok tentunya lebih besar juga melihat anak-anak remaja yang merokok. Sejak kecil anak-anak yang hidup di lingkungan merokok pasti memiliki keingintahuan yang lebih dan mencoba merokok. Faktor utama penyebab remaja merokok adalah karena coba-coba dan ingin tahu (Almaidah, et al., 2021). Remaja yang tinggal di daerah penghasil tembakau memiliki kebiasaan merokok 1,2 (satu koma dua) kali lebih banyak daripada daerah yang bukan penghasil tembakau (Sukmono & Salam, 2019). Hasil survei menjelaskan bahwa perokok remaja laki-laki lebih besar daripada perokok perempuan (*Global Adult Tobacco Survey*, 2021). Perokok perempuan lebih sensitif terhadap harga namun secara umum perubahan harga akan berdampak pada pengurangan konsumsi sigaret di Indonesia (Fauzi, 2022).

Tabel 3 Rata-Rata Konsumsi Sigaret Rumah Tangga (rupiah/kapita/minggu)

Jenis	2019	2020	2021	2022
SKTF	1684	556	952	722
SKT	(110)	487	128	126
SPM	(177)	59	(168)	7
lainnya	(31)	48	143	64

Sumber: BPS, 2018; 2019; 2020; 2021; 2022

Konsumsi sigaret rumah tangga pada tabel 3 menunjukkan bahwa konsumsi sigaret secara umum terus menurun terutama jenis SPM yang tarif cukai dan harganya di pasaran memang terus meningkat. Seperti hasil penelitian Makarim & Purwana (2023), konsumsi tembakau lainnya sempat naik tahun sebelumnya dan konsumsi SPM turun secara signifikan, namun pada tahun 2022 hampir semua jenis sigaret mengalami penurunan kecuali SPM.

Kenaikan harga sigaret berdampak pada tarif *layer* cukai di bawah yang akan bergabung dengan tarif cukai di atasnya. Dampaknya, tarif SPM menjadi semakin tinggi sehingga harga pasaran juga semakin meningkat. Konsumsi Sigaret Kretek Tangan Filter (SKTF) relatif masih besar dengan selera orang Indonesia dan harganya masih di bawah SPM. Proses produksi yang melibatkan banyak pekerja menjadi pertimbangan pemerintah untuk tidak meningkatkan tarif cukai secara signifikan.

Tabel 4 Konsumsi Sigaret berdasarkan Jenis Kelamin

Jenis rokok	Laki-laki	Perempuan	Total
Rokok putih/filter	12,0	0,5	6,2
Rokok kretek	55,5	1,7	28,6
Rokok linting	11,6	0,4	6,0
Rokok elektronik	5,8	0,3	3,0

Sumber: *Global Adult Tobacco Survey (2021)*

Tabel 4 menjelaskan bahwa konsumsi sigaret laki-laki relatif lebih tinggi dengan sigaret kretek. Sigaret kretek adalah sigaret yang paling digemari oleh masyarakat Indonesia (Listyorini, 2023). Bahaya merokok bisa diketahui dari berbagai sumber seperti promosi di tempat penjualan sigaret yang biasanya produk sigaret terbaru, televisi, iklan di jalan, internet dan acara-acara yang disponsori oleh merek rokok. Informasi bahaya merokok paling banyak diketahui dari kemasan sigaret dan acara-acara yang disponsori oleh merek rokok. Remaja dapat mengetahui bahaya merokok yang dapat menyebabkan berbagai penyakit tidak menular berat, stroke, jantung, paru-paru, paru kronik, dan kelahiran prematur.

Persepsi tentang sigaret yang dapat menyebabkan penyakit juga diketahui oleh perokok pasif serta tentang sigaret elektrik yang lebih berbahaya daripada sigaret (Brahmantya, 2020). Sikap dan pengetahuan masyarakat tentang bahaya merokok dapat menekan jumlah perokok di Indonesia. Persepsi tentang bahaya konsumsi tembakau sudah diketahui dengan adanya label bahaya pada kemasan rokok, media televisi dan radio. Survei dari Global Adult Tobacco Survey juga menyatakan bahwa bahaya dari konsumsi sigaret paling banyak diketahui dari kemasan sebanyak 77,6 persen dan 26,4 persen meninggalkan konsumsi sigaret paling lama 30 hari setelahnya. Terdapat sekitar 4,71 persen anak usia 5-17 tahun merokok (BPS, 2018) dan sekitar 1,9 persen pelajar di bawah usia 15 tahun yang menggunakan narkoba dalam satu tahun terakhir (Riswanda & Fauzi, 2024).

Menurut (Chaiton, 2016), upaya berhenti merokok setidaknya akan mengalami kegagalan 5-7 kali dan pengalaman kegagalan berperan dalam upaya selanjutnya. Upaya berhenti merokok dapat

dilakukan sendiri dengan bantuan obat dari dokter atau obat herbal yang tujuannya untuk menyesuaikan kondisi tubuh dan bisa juga dengan bantuan orang lain yang tujuannya untuk pengalihan dan memperkuat komitmen karena bisa membutuhkan waktu hingga satu tahun (Melda, 2017). Selama periode waktu upaya berhenti merokok, remaja akan mengalami *relapse*, sehingga asistensi diperlukan dari teman, anggota keluarga dan komunitas berhenti merokok untuk mengurangi dampak merokok (Wulandari et al., 2019). Layanan berhenti merokok perlu dibentuk di Usaha Kesehatan Sekolah (UKS) sebagai langkah rehabilitasi dan sosialisasi agar remaja tidak berusaha mencoba merokok.

Kebijakan Pengendalian Tembakau di Dunia

Beberapa negara menerapkan sistem tarif spesifik dan sistem tarif *ad valorem* sekaligus terutama di negara-negara Eropa. Kebijakan cukai di Arab Saudi disarankan untuk mereformasi struktur dan tarif cukai *ad valorem* menjadi tarif spesifik karena lebih efektif menurunkan konsumsi sigaret 16 persen dan meningkatkan pungutan pajak. Dalam hal ini, negara harus memberikan rekomendasi yang tetap mempertimbangkan WHO *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC) bahwa tarif cukai minimal 70 persen dari harga jual eceran (Delipalla et al., 2022). China juga menerapkan FCTC dengan program MPOWER, yaitu *Monitoring, Protecting, Offering, Warning* dan *Enforcing* (Samuel, 2022). China menargetkan jumlah perokok hanya 20 persen di tahun 2030.

Kenaikan penerimaan cukai di China meningkat dan konsumsi sigaret menurun. Dana Bagi Hasil di India digunakan untuk mengkampanyekan tanaman alternatif tembakau di daerah Gujarat dan Karnataka (Kementerian Pertanian dan Kesejahteraan Petani India, 2020). Kebijakan bebas asap sigaret di tempat-tempat umum dan larangan iklan tembakau dilakukan di Brazil serta pengenaan pajak mencapai 67,95 persen (Laporan Pengendalian Tembakau di Benua Amerika, 2016). Nilai ini hampir mendekati persyaratan yang dikeluarkan oleh WHO *Framework Convention on Tobacco Control*, yaitu 70 persen.

Menurut (Samuel, 2022), keberhasilan pengendalian tembakau di negara Brazil, China dan India disebabkan konsistensi penerapan substitusi lahan tembakau dengan tanaman alternatif serta penetapan cukai yang tinggi. Israel, Italia dan Swiss merupakan negara yang mengenakan pajak kesehatan yang dominan untuk produk hasil tembakau dan minuman mengandung etil alkohol yang berdampak pada konsumsi harga yang lebih murah dan konsumsi minuman lain yang tidak mengandung etil alkohol (Lauer et al., 2022). Kenaikan 10 persen harga sigaret di Israel dapat menurunkan konsumsi sigaret 4,6–9,2 persen (Shuval et al., 2021).

KESIMPULAN

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan PMK nomor 109/PMK.010/2022 yang mengubah 11 *layer* menjadi sembilan *layer* berdampak pada penurunan rata-rata prevalensi konsumsi sigaret remaja sebesar 2 persen. Simplifikasi tarif cukai memberikan dampak pada konsumsi rumah tangga atas produk sigaret yang mengalami penurunan pada semua golongan tarif cukai. Hal ini menandakan bahwa pengendalian konsumsi sigaret berjalan efektif.

Kebijakan simplifikasi *layering* cukai turut menstimulasi kenaikan harga sigaret yang direspon lingkungan terutama daerah penghasil tembakau dan konsumen sesuai jenis kelamin, terutama perempuan yang lebih sensitif terhadap perubahan harga. *Layering* tarif cukai yang lebih sederhana

mempengaruhi harga sigaret dan menurunkan jumlah sigaret yang dikonsumsi. Persyaratan yang dikeluarkan oleh WHO *Framework Convention on Tobacco Control*, yaitu 70 persen, dapat dicapai dengan bertahap dari tahun ke tahun. Oleh karena itu, kebijakan simplifikasi *layering* cukai dan peningkatan tarif cukai secara bertahap dalam target jangka panjang untuk menurunkan konsumsi sigaret di Indonesia sebaiknya terus dilakukan dengan mempertimbangkan potensi kenaikan sigaret ilegal, kesehatan, penerimaan negara dan tenaga kerja. Penerimaan cukai yang meningkat akan berdampak pada kenaikan DBHCHT yang lebih tinggi dari tahun sebelumnya yang bisa digunakan untuk penegakan hukum dan program kesehatan yang lebih efektif.

Pengendalian konsumsi sigaret juga dilakukan dengan penegakan hukum dan sosialisasi untuk tidak mengonsumsi sigaret ilegal, yang pendanaannya bersumber dari cukai, pajak sigaret dan DBHCHT. Selain kebijakan simplifikasi *layering* tarif cukai, prevalensi remaja merokok dapat diturunkan dengan hukuman harus dikurangi, layanan berhenti yang dibentuk di sekolah dan sosialisasi untuk tidak coba-coba merokok.

Dengan demikian, proses pengendalian konsumsi sigaret dilakukan dengan pencegahan, penindakan dan rehabilitasi. Upaya Berhenti Merokok memerlukan pendampingan dan prosesnya dilakukan berkali-kali hingga berhasil. Penelitian ini memiliki keterbatasan karena menggunakan analisis deskriptif yang belum mampu menjawab secara obyektif berdasarkan data kuantitatif. Saran untuk penelitian selanjutnya adalah penggunaan data yang lebih luas dengan analisis metode kuantitatif agar menghasilkan kesimpulan yang bisa menjawab hubungan sebab akibat setiap variabel penelitian, sehingga dampak kebijakan simplifikasi *layering* tarif cukai dapat diukur secara lebih akurat dan obyektif.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustina, I. (2022). Kebijakan Dana Bagi Hasil (DBH) Berdasarkan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. *Jurnal Ekonomi dan Keuangan Publik*, 51-60. doi.org/10.33701/jekp.v9i1.2787.
- Almaidah, F., Khairunnisa, S., Sari, I. P., Chrisna, C. D., Firdaus, A., Kamiliya, Z. H., . . . Puspitasari, H. P. (2021). Survei Penyebab Perokok Remaja Mempertahankan Perilaku Merokok. *Jurnal Farmasi Komunikasi Vol.8(1)*, 20-26. conferences.unusa.ac.id.
- Brahmantya, I. (2020). Gambaran Pengetahuan, Sikap, dan Persepsi mahasiswa Universitas Udayana Terhadap Pictorial Health Warning Pada Bungkus sigaret di Indonesia. *Jurnal Medika Udayana 11(8)*, 73-78. <https://jurnal.harianregional.com/eum/full-59785>.
- Budianto, A. G. (2021). Analisis Penyebab Ketidaksesuaian Produksi Flute Pada Ruang Handatsuke Dengan Pendekatan Fishbone Diagram, Piramida Kualitas Dan FMEA. *JURNAL JIEOM Vol.04(1)*, 17-23. <https://ojs.uniska-bjm.ac.id/index.php/jieom/article/view/5368>.
- Cameng, D. K., & Arifin. (2020). Analisis Penerapan Kebijakan Earmarking Tax dari Dana Bagi Hasil Cukai Tembakau Terhadap Kesehatan. *Simposium Nasional Keuangan Negara*, 479-502. <https://jurnal.bppk.kemenkeu.go.id>.
- Chaiton, M. (2016). Estimating The Number of Quit Attempts It Takes to Quit Smoking Successfully In A Longitudinal Cohort Of Smokers. *BMJ*, 1-9. doi.org/10.1136/bmjopen-2016-011045.
- Chaloupka, F. J. (2010). Cigarette Excise Taxation: The Impact of Tax Structure on Prices, Revenues and Cigarette Smoking. *NBER Working Paper Series*. DOI 10.3386/w16287.
- Cnossen, S. (2010). The Economics of Excise Taxation. *International Studies Program Working Paper*, 10-18. <http://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp1018>.
- Delipalla, S., Koronaiou, K., Lawati, J. A., Sayed, M., Alwadey, A., AlAlawi, E. F., . . . Farsi, Y. M. (2022). The Introduction of Tobacco Excise Taxation in the Gulf Cooperation Council Countries: A Step

- in the Right Direction of Advancing Public Health. *BMC Public Health*, 1-8. <https://doi.org/10.1186/s12889-022-13190-0>.
- Direktorat Jenderal Perkebunan. (2022). *Statistik Perkebunan Unggulan Nasional*. Jakarta: Sekretariat Direktorat Jenderal Perkebunan.
- Fauzi, R. (2022). The Effect Of Price On Cigarette Consumption Among Youth In Indonesia: Implications For Tobacco Tax Policy. *World Medical & Health Policy Vol 14 (4)*, 665-678. <http://repository.umj.ac.id/id/eprint/12674>.
- Hidayat, A., & Surjono, N. D. (2016). Impact of Specific Excise Rate Simplification on Cigarette Consumption and Government Revenue In Indonesia. *World Customs Journal Vol.10 (1)*, 73-100. <https://worldcustomsjournal.org>.
- Kurniawan, Z., Aknuranda, I., & Setiawan, N. Y. (2018). Analisis dan Penentuan Prioritas Pencegahan Masalah Menggunakan Failure Mode and Effect Analysis dan Cause and Effect Analysis Pada Proses Bisnis Pengajuan Proposal Program Kreativitas Mahasiswa (PKM) (Studi Kasus : Universitas Brawijaya Malang). *Jurnal Pengembangan Teknologi Informasi dan Ilmu Komputer Vol. 12 No 12*, 7105-7112. <http://j-ptiik.ub.ac.id>.
- Lauer, J. A., Sasi, F., Saucats, A., & Vigo, A. (2022). *Health Tax Policy and Practice*. London: World Health Organization (WHO). https://doi.org/10.1142/9781800612396_fmatter
- Lestari, N. I. (2018). Pengaruh Penyederhanaan Struktur Tarif Cukai Spesifik Terhadap Konsumsi Rokok. *Jurnal Perspektif Bea dan Cukai* , 1-13. <https://doi.org/10.31092/jpbc.v2i1.180>.
- Listyorini, P. I. (2023). Perilaku Merokok Indonesia Berdasarkan Survei Global Adult Tobacco Survey Tahun 2021. *Prosiding Seminar Informasi Kesehatan Nasional (SIKESNAS)2023* , 217-425. <https://ojs.uib.ac.id>.
- Makarim, M. M., & Purwana, A. S. (2023). Kenaikan Dan Penyederhanaan Tarif Cukai Untuk Menurunkan Pengeluaran Konsumsi sigaret Dan Prevalensi Perokok Remaja. *Jurnal Informasi, Perpajakan, Akuntansi, dan Keuangan Publik Vol 7 (1)*, 57-78. <https://doi.org/10.25105/jipak.v17i1.9284>.
- Melda, S. (2017). Faktor-Faktor Penyebab Remaja Merokok (Studi Kasus Remaja Laki-Laki . *Jurnal Kesehatan Vol 5(4)*, 102-116. <https://ejournal.sos.fisip-unmul.ac.id>.
- Mu'tadin, Z. (2002). *Penyesuaian Diri Remaja*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Pratiwi, I. A., Hidayah, S. A., & Violinita, L. N. (2022). Efektifitas Dana Bagi Hasil Tembakau (DBHCHT) dalam Mengatasi Dampak Pandemi Covid 19. *Info Artha Vol 6(1)*, 31-40. <https://ugr.ac.id>.
- Samsudin, T., Kusumadewi, Y., & Krisnalita, L. Y. (2023). Kebijakan Pemerintah Dalam Pemanfaatan Pajak Berganda sigaret Sebagai Pembiayaan Jaminan Kesehatan Nasional Sardjana Orba Manullang. *Jurnal Hukum dan HAM Wara Sains Vol 2(2)*, 121-128. <https://doi.org/10.58812/jhhws.v2i02.231>
- Samuel. (2022). Peran Pemanfaatan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Dalam Mencapai Tujuan Pengenaan Cukai. *Jurnal BPPK Vol. 15(2)*, 1-15. DOI: 10.48108/jurnalbppk.v15i2.698.
- Sarafino, E. P. (1994). *Health Psychology (2.Ed)*. New York: Willey.
- Shang, C., Chaloupka, F. J., Fong, G. T., Thompson, M., & O'Connor, R. J. (2015). The Association Between Tax Structure and Cigarette Price Variability: Findings from the ITC Project. *Tobacco Control*, 88-93. DOI: 10.1136/tobaccocontrol-2014-051771.
- Shuval, K., Stoclosa, M., & Nargis, N. (2021). Cigarette Prices and Smoking Behavior in Israel: Findings from a National Study of Adults. *Int. J. Environ. Res. Public Health 18(16)*, 1-11. doi: 10.3390/ijerph18168367.
- Sukmono, R., & Salam, R. (2019). Pengaruh Faktor Demografi terhadap Status Merokok Remaja sebagai Dampak Alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT). *Jurnal Perspektif Bea dan Cukai Vol. 3 (2)*, 51-70. <https://doi.org/10.31092/jpbc.v3i2>.
- Riswanda, J., & Fauzi, M. (2024). Pengaruh Peer Education Penyalahgunaan NAPZA terhadap Tingkat Pengetahuan dan Sikap pada Siswa Sekolah Menengah Atas. *Jurnal Kependidikan Vol. 13(2)*, 2589-2598 <https://jurnaldidaktika.org/contents>.

- Wulandari, I. A., Wahyudi, Y., & S.K, I. S. (2019). Upaya Berhenti Merokok pada Remaja Di Kecamatan Kepanjen Kabupaten Malang. *Jurnal Health Care Media Vol 3(6)*, 1-9. <https://stikeswch-malang.e-journal.id/Health/article/view/111>.
- Yusuf, H., Wijaya, A. B., & Abdalla, F. (2022). Analisis Tarif Optimum Cukai Rokok. *Jurnal Perspektif Bea dan Cukai Vol 7*, 298-314. <https://doi.org/10.31092/jpbc.v7i2.2283>.
- Peraturan Menteri Keuangan nomor 109/PMK.010/2022 tentang Perubahan Tarif Cukai Hasil Tembakau
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai Undang-Undang nomor 28 tahun 2009 tentang pajak dan redistribusi.