



# Manfaat Kenaikan Cukai Rokok dan Penyederhanaan Sistem Cukai Rokok di Indonesia

## 1. Tarif cukai yang lebih tinggi dan sistem cukai yang sederhana akan mengurangi prevalensi merokok dan kematian dini terutama di kalangan remaja

Setiap tahun, merokok membunuh sekitar 266.000 penduduk Indonesia, di mana sekitar 45.000 kematian ini disebabkan oleh paparan asap rokok. Kondisi ini juga merampas negara karena menyebabkan kehilangan tahun hidup yang diakibatkan oleh disabilitas (*disability-adjusted life years (DALYs) loss*) sebanyak 6 juta tahun. Selain itu, lebih dari 33,8% orang dewasa (usia 15+) di Indonesia merupakan pengguna tembakau, di mana 62,8% adalah pria dan 4,8% adalah wanita. Kemudian, di antara para pemuda (usia 13-15), 66,2% terpapar asap rokok di tempat umum yang tertutup, dan 57,3% terkena asap rokok di rumah. Dengan mengurangi prevalensi merokok, Indonesia dapat menyelamatkan nyawa, mengurangi penderitaan, meningkatkan produktivitas tenaga kerja, dan meningkatkan kesiapsiagaan dalam menghadapi pandemi saat ini dan di masa depan.

Kenaikan tarif cukai rokok sebesar 20% dan menyederhanakan sistem cukai dengan mengurangi tingkatannya dari 10 tingkat menjadi 8 tingkat pada tahun 2022 akan menurunkan prevalensi merokok orang dewasa dari 33,8% menjadi 32,8%, dan menurunkan prevalensi merokok remaja dari 9,1% menjadi 8,8%. Hal ini akan mengakibatkan 453.000 lebih sedikit kematian dini di kalangan orang dewasa dan sekitar 26.000 lebih sedikit kematian dini di kalangan generasi muda. Selain itu, hal ini juga akan mencegah hampir 116.000 anak Indonesia untuk mulai merokok (Tabel 1). Tidak merubah kebijakan cukai pada tahun 2022 dapat berpotensi menimbulkan konsekuensi yang lebih buruk, terutama untuk kematian dan penderitaan manusia. Dalam hal ini, Indonesia akan memiliki 110.000 perokok tambahan, dan 6.000 di antaranya merupakan kelompok yang sangat muda dan akan menyebabkan 25.000 kematian dini tambahan, termasuk di kalangan remaja (Tabel 1).

## 2. Tarif cukai rokok yang lebih tinggi akan meningkatkan penerimaan negara untuk mendanai pemulihan ekonomi

Pandemi COVID-19 telah mengakibatkan guncangan ganda yaitu bagi sektor kesehatan dan ekonomi. Dalam hal ini, Indonesia merespons dengan cepat melalui peningkatan belanja pemerintah untuk memerangi pandemi tersebut. Sehingga secara substansial menyebabkan terjadinya peningkatan defisit anggaran. Pada tahun 2021, defisit anggaran diproyeksikan mencapai sekitar 5,5% dari PDB atau Rp971,2 triliun.

1. *Global Burden of Disease (GBD) 2017*. Seattle, WA: Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME), University of Washington; 2020  
2. *Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) 2018*, Ministry of Health of Indonesia.  
3. *Indonesia Global Youth Tobacco Survey (GYTS) 2019*. Centers for Disease Control and Prevention.  
4. WHO estimates, 2021

**Tabel 1: Perkiraan Dampak Kebijakan Cukai di 2022 Di Bawah Dua Skenario Berbeda <sup>4</sup>**

Kebijakan Pajak	2021	2022	
		Skenario 1 Kenaikan cukai 20% + pengurangan tingkatan dari 10 menjadi 8	Skenario 2 Tingkat cukai dan struktur cukai tidak berubah
Prevalensi Merokok (%)			
- Dewasa	33.8*	32.8	33.9
- Remaja	9.1*	8.8	9.1
Perubahan Jumlah Perokok			
- Dewasa	NA	(2,037,376)	104,516
- Remaja	NA	(115,888)	5,945
Kematian dini yang dapat dicegah (Premature Deaths Averted)	NA	452,750	(23,226)
- Dewasa	NA	25,753	(1,321)
- Remaja			
Penerimaan Cukai Hasil Tembakau Nominal (Rp Triliun)	189.7	210.1	186.5
Perubahan Penerimaan Cukai Hasil Tembakau Nominal (%)	NA	14.18	1.36
Volume Rokok (juta batang)	307,009	288,739	307,946
Perubahan Volume Rokok (%)	NA	(6.24)	0.31

Catatan: \* nilai terbaru yang tersedia 2019; HH = rumah tangga; PDB = Produk Domestik Bruto.

Meskipun dalam kondisi tersebut, pemerintah berencana menghabiskan mengalokasikan dana Rp169,7 triliun untuk kesehatan pada tahun 2021, meningkat 38% dibandingkan tahun sebelumnya. Peningkatan pendanaan diarahkan, antara lain untuk, vaksinasi COVID, manajemen penyakit menular, percepatan pengurangan *stunting*, dukungan untuk jaminan kesehatan nasional dan sistem kesehatan terpadu, dan pencegahan penyakit<sup>6</sup>.

Pengeluaran kesehatan yang lebih besar diperlukan Indonesia untuk pulih lebih cepat dari krisis dan kembali ke masa pertumbuhan ekonomi jangka panjang yang berkelanjutan dan inklusif<sup>5</sup>. Kondisi ini membutuhkan penyesuaian fiskal dan penyaluran anggaran ke area yang paling membutuhkan. Sektor kesehatan dapat berperan aktif dalam berkontribusi pada reformasi perpajakan, yang terpenting adalah dengan berfokus pada pajak -kesehatan (cukai) yang dapat memperluas ruang fiskal dalam rangka memobilisasi penerimaan negara<sup>5</sup>.

Bank Dunia merekomendasikan peningkatan pajak kesehatan sebagai solusi yang menguntungkan untuk pemulihan ekonomi yang sehat<sup>5</sup>. Kebijakan Pajak ini memiliki efek positif dan jangka panjang pada kesehatan penduduk sambil menawarkan pembiayaan kesehatan yang berkelanjutan. Alasan pro-kesehatan membuat peningkatan tarif cukai lebih diterima secara politik daripada menggunakan alasan peningkatan penerimaan pemerintah semata-mata.

Meningkatkan tarif cukai hasil tembakau sebesar 20% pada tahun 2022 dan mengubah 10 tingkat cukai menjadi 8 tingkat (Tabel 1) akan menghasilkan Rp 210,1 triliun pada tahun 2022. Jumlah tersebut melebihi kebutuhan untuk anggaran kesehatan pada tahun 2021 dan setara dengan peningkatan 14% penerimaan cukai hasil tembakau yang diharapkan di tahun 2021. Jika tidak ada perubahan kebijakan cukai rokok yang

dilakukan, pemerintah hanya akan memungut Rp 186,5 triliun pada 2022, atau sekitar Rp 23,6 triliun lebih sedikit. Hal ini karena konsumen dapat melakukan pengalihan konsumsi dari produk rokok yang memiliki tarif cukai lebih tinggi ke produk rokok dengan tarif cukai yang lebih rendah.

Sebagian dari penerimaan cukai hasil tembakau yang dihasilkan dari perubahan kebijakan cukai pada tahun 2022 dapat didedikasikan untuk berinvestasi dalam pemulihan ekonomi pasca-COVID.

### **3. Tarif cukai yang lebih tinggi akan meningkatkan penerimaan negara untuk mendanai Program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN)**

Pemerintah Indonesia secara substansial telah meningkatkan pengeluaran kesehatan pada tahun 2021, di mana ada indikasi bahwa tren ini juga akan berlanjut pada tahun 2022. Peningkatan pengeluaran kesehatan ini merupakan salah satu investasi untuk mendukung peningkatan kualitas sumber daya manusia menyongsong Indonesia Emas 2045 yang diusulkan oleh Presiden Joko Widodo. Prioritas investasi dalam bidang ini ditujukan untuk peningkatan cakupan JKN, peningkatan sistem kesehatan terpadu, dan dukungan untuk upaya pencegahan penyakit<sup>6</sup>. Sebagian dari penerimaan cukai hasil tembakau pada tahun 2022 dapat digunakan untuk investasi penting ini termasuk untuk pengurangan defisit pendanaan dan perluasan cakupan JKN

Pada bulan Mei 2020, bahkan sebelum pandemi memperdalam lubang defisit, JKN menghadapi defisit kumulatif sebesar Rp 31,7 triliun (US\$ 2,2 miliar) sementara 70 juta penduduk Indonesia, sebagian besar yang terlibat di sektor informal, masih belum memiliki asuransi. Selain itu, krisis COVID semakin memperburuk pendanaan karena memangkas pendapatan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan. Dalam hal ini, cukai yang lebih tinggi akan membawa tambahan Rp 23,6 triliun ke APBN sehingga dapat dengan mudah memangkas defisit pada tahun 2022 dan kemudian benar-benar menghilangkannya pada 2023 jika kenaikan cukai mengikuti praktik terbaik WHO.

Direktur Utama BPJS Kesehatan Ali Ghufron Mukti menjelaskan lembaga yang dikelolanya masih mengalami defisit arus kas. Per 31 Desember 2020, defisit BPJS Kesehatan diprediksi mencapai Rp 6,36 triliun. Meskipun beliau menjelaskan, arus kas BPJS Kesehatan mengalami surplus sebesar Rp18,74 triliun, namun, jika diteliti lagi, BPJS Kesehatan masih memiliki komponen lain yang mengurangi total arus kasnya menjadi Rp 25,15 triliun. Beliau merinci biaya yang dikeluarkan namun tidak dilaporkan atau jenis klaim atas asuransi yang telah terjadi namun belum dilaporkan ke perusahaan asuransi, yaitu sebesar Rp 22,8 triliun. Kemudian, *outstanding klaim* (OSC) atau klaim dalam proses verifikasi sebesar Rp1,16 triliun, serta utang atau klaim dalam proses pembayaran sebesar Rp1,18 triliun.

### **4. Tarif cukai yang lebih tinggi akan meningkatkan penerimaan negara untuk mendanai program mitigasi bagi petani tembakau dan pekerja industri rokok**

Komponen penting lain dari pemulihan ekonomi pasca-COVID adalah dukungan bagi petani dan pekerja tembakau saat ini untuk beralih ke alternatif lainnya. Meskipun transisi ini akan lambat (produksi rokok secara keseluruhan diperkirakan hanya akan menurun sekitar 6% pada tahun 2022 - lihat Tabel 1), namun penting untuk merencanakan diversifikasi tersebut jauh dari sektor tembakau, karena menanam tembakau sama-sama merugikan pendapatan petani serta kesehatan keluarganya. Selain itu, penggunaan tembakau

5. Kurowski C, Evans DB, et al. *From Double Shock To Double Recovery-Implications And Options For Health Financing In The Time Of Covid-19*. 2021.

6. Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. *Address of the President of the Republic of Indonesia on the Presentation of the Government Statement on the Bill on the State Budget for the 2021 Fiscal Year and Its Financial Note Before the Plenary Session of the House of Representatives of the Republic of Indonesia*. 2021

7. Statista. *Government budget for health in Indonesia from 2016 to 2020*. 2021; Available at : <https://www.statista.com/statistics/1147974/indonesia-government-health-budget/>

bertanggung jawab atas hampir seperempat juta kematian dini setiap tahun serta memperlambat pertumbuhan ekonomi. Hasil temuan studi kualitatif pada tahun 2020 menunjukkan bahwa dukungan harus diberikan kepada petani tembakau untuk beralih ke tanaman lain, yaitu dengan melakukan investasi ke infrastruktur seperti irigasi, memberikan solusi terkait transportasi, memfasilitasi diversifikasi, menyediakan pelatihan kejuruan bagi penduduk di area pertanian tembakau dan mendukung bisnis start-up baru di daerah terdampak dengan menawarkan pembiayaan, terutama bagi para pengusaha muda. Oleh karena itu, sebagian dari penerimaan cukai rokok yang baru dihasilkan pada tahun 2022 dapat digunakan untuk investasi ini.

## Rekomendasi:

1. Perlunya meningkatkan tarif cukai rokok setidaknya 20% pada tahun 2022. Kenaikan cukai yang lebih kecil tidak akan mengurangi prevalensi merokok remaja dan tidak akan membuat penurunan yang signifikan dalam prevalensi merokok dewasa yang tinggi.
2. Penyederhanaan sistem cukai rokok dengan mengurangi jumlah tingkatan tarif yang akan mengurangi perbedaan harga rokok harga rokok termahal dan termurah.
3. Menggunakan sebagian dari penerimaan cukai rokok untuk pemulihan ekonomi pasca-COVID dan untuk memitigasi dampak pandemi.
4. Menggunakan sebagian dari penerimaan cukai rokok untuk mendanai program JKN, karena investasi tersebut menawarkan imbal hasil yang tinggi di masa bonus demografi yang selaras dengan visi Indonesia Emas 2045.
5. Menggunakan sebagian penerimaan negara cukai rokok untuk mendanai program mitigasi bagi petani tembakau dan pekerja industri rokok.

### Ucapan Terima Kasih

Kementerian Kesehatan, Republik Indonesia dan International Union Against Tuberculosis and Lung Disease (The Union) mengucapkan terima kasih kepada Dr. Hana Ross (The Union), Anne-Marie PERUCIC (WHO), Dr. Abdillah Ahsan (Universitas Indonesia), Jo Birkmayer (BI), Dr. Tara Singh Bam, dr. Lily Sulistyowati (The Union), dr. Theresia Sandra Diah Ratih (Kementerian Kesehatan) and Fauzi Ahmad Noor (The Union) atas dukungannya dalam penyusunan *policy paper* ini.

**Juni 2021**

Direktorat Pencegahan dan Pengendalian Penyakit Tidak Menular,  
Direktorat Jenderal Pencegahan dan Pengendalian Penyakit,  
Kementerian Kesehatan Republik Indonesia  
Jakarta, Indonesia

8. Reem Hafez, *Indonesia Public Expenditure Review Launch 2020*. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/384161592968065208-0070022020/original/IDPERHealth.pdf>  
9. Officials, experts discuss alternatives to keep JKN afloat amid 'looming' deficits. Made Anthony Iswara. *The Jakarta Post*. August 8, 2020. <https://www.thejakartapost.com/news/2020/08/11/officials-experts-discuss-alternatives-to-keep-jkn-afloat-amid-looming-deficits.html>  
10. WHO technical manual on tobacco tax policy and administration. Geneva: World Health Organization; 2021. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.  
11. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20210317130658-4-230784/terungkap-kas-bpjs-kesehatan-masih-defisit-rp-636-t>  
12. Sahadewo GA, Drope J, Li Q, Nargis N, Witoelar F. Tobacco or not tobacco: predicting farming households' income in Indonesia. *Tob Control* 2021 May 01;30(3):320-327.  
13. Hana Ross. *Raise Tobacco Taxes and Prices for a Healthy and Prosperous Indonesia*. Jakarta, Indonesia: World Health Organization, Regional Office for South-East Asia; 2020.