



Analisis Konsep *Earmarking Tax* Dalam Cukai Rokok

Allya Putri Nabila, Davina Aulia, Luthfiyah Khairunnisa

Universitas Indonesia

Received:	20 Juni 2025	Abstrak Penelitian melalui studi literatur ini memiliki tujuan untuk memaparkan implementasi sistem earmarking tax dalam pemungutan Cukai Hasil Tembakau (CHT) di Indonesia yang diimplementasikan dalam PMK Nomor 215 Tahun 2021 tentang Penggunaan, Pemantauan, dan Evaluasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk melihat efektivitas sistem earmarking dengan melakukan benchmarking kebijakan CHT antara Indonesia dan Thailand. Instrumen dalam penelitian ini adalah berupa data-data dan studi literatur yang relevan. Penelitian ini menghasilkan kesimpulan bahwa Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) di Indonesia belum sepenuhnya dapat dikatakan berfungsi untuk mengurangi ketimpangan fiskal yang memperhatikan potensi daerah penghasil dan nonpenghasil.
Revised:	27 Juni 2025	
Accepted:	01 Juli 2025	
Kata Kunci:		<i>Cukai Hasil Tembakau (CHT), Earmarking Tax, Earmarking atas CHT.</i>

(*) Corresponding Author:

allyannabiila@gmail.com,
luthfiyahkhair@gmail.com

davinaulia03@gmail.com.

How to Cite: Nabila, A. P., Aulia, D., & Khairunnisa, L. (2025). Analisis Konsep Earmarking Tax Dalam Cukai Rokok. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 11(7.B), 1-16. Retrieved from <https://jurnal.peneliti.net/index.php/JIWP/article/view/10802>.

PENDAHULUAN

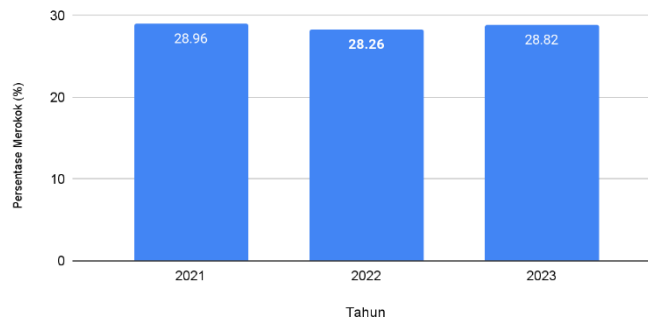
Kebijakan mengenai rokok merupakan salah satu kebijakan yang selalu menarik perhatian masyarakat. Cukai Hasil Tembakau (CHT) memegang peranan yang penting pada struktur penerimaan negara sebab menjadi komponen paling dominan dalam penerimaan cukai. Sepanjang tahun 2023, tercatat realisasi penerimaan CHT sebesar Rp213,48 triliun atau 97,61% dari target penerimaan yang tercantum dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 75 Tahun 2023.¹ Penerimaan CHT juga memegang proporsi sebesar 96,25% dari total penerimaan cukai pada tahun 2023 yang mencapai jumlah Rp221,8 triliun.²

Akan tetapi, penguasaan CHT sejatinya tidak hanya berpusat kepada tujuan penerimaan negara, tetapi juga berkaitan dengan eksternalitas negatif yang ditimbulkan dari kegiatan konsumsi rokok. Pengendalian eksternalitas negatif tersebut menjadi tantangan bagi pemerintah Indonesia salah satunya disebabkan jumlah perokok yang cukup masif. Persentase jumlah perokok pada kelompok usia di atas 15 tahun mengalami tren peningkatan pada tahun 2021-2023 sebagaimana ditunjukkan dalam Grafik 1.1. Selain itu, Indonesia menduduki peringkat pertama pada jumlah perokok terbanyak pada kelompok usia 25–64 tahun di antara negara-negara Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) sebesar 36,3% yang terdiri atas 66% perokok laki-laki dan 6,7% perokok perempuan.³

¹ Annur, C. M. (2024, Januari 19). Setoran Bea Cukai Turun Jadi Rp286 Triliun pada 2023, Ini Biang Keroknya. *Databoks*.

² Kurniati, D. (2024, Januari 3). Setoran Bea Cukai 2023 Tak Capai Target, Sri Mulyani Jelaskan Sebabnya. *DDTCNews*.

³ Tan YL. and Dorotheo U. (2018). *The Tobacco Control Atlas: ASEAN Region, Fourth Edition*. Southeast Asia Tobacco Control Alliance (SEATCA), Bangkok. Thailand.



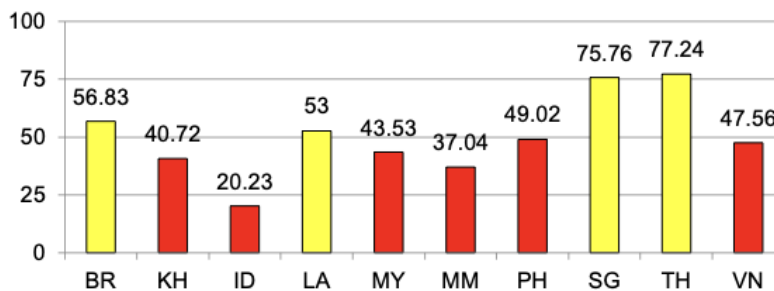
Grafik 1.1. Tingkat Persentase Merokok Pada Penduduk Umur 15 Tahun Ke Atas

Sumber : BPS (2024), telah diolah kembali oleh penulis

Dengan hadirnya isu tersebut, Kementerian Keuangan Republik Indonesia (Kemenkeu) selaku otoritas yang berwenang dalam mengintervensi rantai konsumsi masyarakat memberikan *push factor* melalui pemungutan CHT. Selain itu, Kemenkeu juga memiliki kewajiban untuk mengoreksi eksternalitas negatif yang telah muncul di pasar. Oleh karena itu, upaya mitigasi eksternalitas negatif dilakukan melalui skema dana bagi hasil (DBH) atas penerimaan CHT dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Adanya alokasi penerimaan untuk membiayai pengeluaran tertentu juga dikenal sebagai penerapan konsep *earmarking tax*. Konsep *earmarking tax* telah diterapkan oleh banyak negara dengan melakukan pemungutan pajak yang ditujukan untuk tujuan yang spesifik. Konsep *earmarking tax* banyak diterapkan untuk mengontrol tingkat konsumsi dan eksternalitas negatif atas konsumsi dari suatu barang atau jasa.

Dalam lingkup ASEAN, Thailand merupakan salah satu negara yang berhasil melakukan pengendalian konsumsi tembakau melalui kebijakan pemungutan negara yang diterapkan. Selain itu, Thailand menduduki peringkat pertama dalam laporan penilaian atas implementasi Konvensi Kerangka Kerja Pengendalian Tembakau milik WHO (WHO Framework Convention on Tobacco Control/FCTC) dengan nilai sebesar 77,24% sebagaimana tercantum dalam Grafik 1.2.



Grafik 1.2. Scorecard Implementasi WHO FCTC Negara Asia Tenggara (%)

Sumber : SEATCA FCTC Scorecard (2023)

Oleh karena itu, dalam makalah ini akan dibahas mengenai analisis kebijakan *earmarking tax* atas Cukai Hasil Tembakau yang dilihat melalui struktur tarif CHT dan alokasi DBH CHT dengan mengacu kepada peraturan perundang-undangan dan peraturan turunan di bawahnya berupa Peraturan Menteri Keuangan (PMK). Selain itu, juga akan melakukan perbandingan struktur tarif dan penerapan *earmarking tax* dengan negara Thailand.

KERANGKA TEORI

Tinjauan Pustaka

Dalam menulis makalah ini, kami menggunakan beberapa literatur sebagai referensi teori dan pembahasan. Kami menggunakan buku Pengantar Ilmu Pajak yang ditulis oleh Dr. Haula Rosdiana, M.Si. dan Dr. Edi Slamet Irianto, M.Si. sebagai sumber tinjauan teoritis.

Kami juga menggunakan jurnal yang berjudul “*Penerapan Earmarking Cukai Hasil Tembakau di Indonesia: Regulasi dan Konsep Ideal*” yang ditulis oleh Eddy Mayor Putra Sitepu sebagai sumber literatur lainnya. Jurnal ini memaparkan tentang regulasi dan konsep *earmarking* atas Cukai Hasil Tembakau di Indonesia. Jurnal ini mengatakan bahwa konsumsi produk tembakau, khususnya rokok, mengakibatkan berbagai masalah kesehatan dan sosial. Di sisi lain, industri rokok juga memberikan kontribusi yang cukup signifikan terhadap perekonomian. Oleh karena itu, World Health Organization (WHO) merekomendasikan kebijakan *earmarking* dari total penerimaan pajak nasional, yang mana penerimaan tersebut direkomendasikan untuk mendanai insentif program kesehatan. Pemerintah Indonesia telah menerapkan kebijakan *earmarking* tersebut melalui CBH CHT yang dimuat di dalam Undang-Undang Nomor . Akan tetapi, kebijakan *earmarking* cukai hasil tembakau masih gagal berkontribusi dalam mengendalikan konsumsi tembakau. Atas kegagalan tersebut, jurnal ini memberikan tiga opsi solusi untuk alternatif dasar alokasi DBH CHT.

Tinjauan Teoritis

Konsep Cukai

Menurut Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD), cukai adalah pajak yang dikenakan pada produk tertentu atau pada sejumlah produk yang terbatas.⁴ Dari definisi cukai yang dinyatakan OECD, Preece (2014) menyimpulkan bahwa cukai adalah pajak yang bersifat diskriminasi terhadap barang atau jasa yang memiliki dampak eksternal tertentu dan/atau memiliki sifat yang mewah.⁵

Tujuan pemungutan cukai lebih menitikberatkan pada fungsi *regulerend*, yakni untuk mengatasi eksternalitas negatif dalam suatu produksi barang. Fungsi *regulerend* dalam cukai ini dilaksanakan oleh pemerintah karena dalam praktik sering kali seseorang melakukan suatu perbuatan tanpa memperhatikan biaya eksternalnya sehingga harga yang dibayar seolah-olah lebih sangat lebih murah dibandingkan dengan harga yang sebenarnya. Fungsi *regulerend* dalam kasus ini adalah biaya pengobatan karena penyakit dan disebabkan oleh rokok dan kemungkinan penyakit kepada perokok pasif.⁶

Menurut Cnossen, karakteristik hukum atau *legal character* dari pemungutan cukai diklasifikasikan menjadi tiga, yakni *selectivity in coverage*, *discrimination in intent*, dan *quantitative measurement*.⁷ Karakteristik *selectivity in coverage* berarti cukai dikenakan hanya kepada barang atau jasa tertentu yang memiliki eksternalitas negatif dan barang atau jasa mewah (*luxury goods*). Kemudian, cukai juga dipungut bukan semata-mata untuk sumber penerimaan negara, tetapi juga untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Tujuan pemungutan cukai lebih menitikberatkan pada fungsi *regulerend*, yakni untuk mengatasi eksternalitas negatif yang dihasilkan akibat produksi atau konsumsi barang atau jasa tertentu. Tujuan tersebut berkaitan dengan karakteristik *discrimination in intent*, yang berarti cukai dipungut untuk mendiskriminasi barang atau jasa tertentu. Karakteristik *quantitative measurement* berkaitan dengan perlunya pengawasan fisik atau pengukuran oleh otoritas cukai untuk mengawasi kewajiban pajak atas peraturan cukai.

Menurut Ben Terra, sistem cukai dibagi menjadi 3 jenis, yaitu sistem *ad valorem*, spesifik, dan *hybrid* (gabungan).⁸ Sistem tarif *ad valorem* dipungut berdasarkan perhitungan pengenaan cukai didasarkan pada nilai barang atau jasa yang bersangkutan atau biaya

⁴ Annuria, N. (2019, February 26). Menakar Urgensi Cukai Plastik. *KONTAN*.

⁵ Preece, R. (2014). *Developing an 'Excise Working Tariff Schedule' for South East Asia: a resource for regional excise policy*.

⁶ Rosdiana, H., & Irianto, E. S. (2012). *Pengantar Ilmu Pajak: Kebijakan Implementasi Di Indonesia*. Rajawali Pers.

⁷ Cnossen, S. (Ed.). (2005). *Theory and practice of excise taxation: smoking, drinking, gambling, polluting, and driving*. Oxford University Press.

⁸ Thuronyi, V. (1996). *Tax law design and drafting*.

pengolahan atau harga impor. Sistem cukai dengan tarif spesifik berarti cukai dipungut berdasarkan jumlah barang yang diproduksi atau dikonsumsi seperti jumlah per bungkus, per batang rokok ataupun per gram tembakau. Sedangkan, sistem cukai *hybrid* adalah penggabungan kedua sistem tersebut.

Cukai Rokok/Cukai Hasil Tembakau (CHT)

Cukai rokok merupakan pungutan terhadap produk rokok. Pungutan terhadap cukai rokok sendiri merupakan pungutan secara tidak langsung kepada wajib pajak namun pemungutannya melalui produsen barang. Sistem pembayarannya dilakukan pada oleh produsen sebelum diperjualbelikan, akan tetapi cukai dibebankan kepada konsumen dalam bentuk harga barang.

Rokok dikenakan cukai karena dalam konsumsinya harus dikendalikan sebab termasuk ke dalam produk yang menimbulkan dampak negatif bagi kesehatan maupun lingkungan, maka dalam pemakaiannya diadakan pembebanan pungutan negara agar pungutan dari cukai rokok yang dikenakan dapat digunakan sebagai pengobatan penyakit yang disebabkan oleh rokok.

Kebijakan dari cukai rokok sendiri sudah menjadi keputusan pemerintah yang dibuat dengan sistem yang memiliki maksud serta tujuan tertentu dalam rangka kepentingan umum yang berkaitan dengan fungsi alokasi.

Eksternalitas Negatif

Eksternalitas negatif adalah dampak yang timbul dari tindakan suatu pihak di dalam pasar terhadap pihak lain diluar pasar dan dampak tersebut mampu memberikan kerugian kepada pihak lain tersebut (Gruber, 2011). Hackett (2006) mendefinisikan eksternalitas negatif sebagai kerugian yang dihasilkan dari kegiatan ekonomi yang tidak terkompensasi terhadap pihak lain dalam masyarakat.⁹

Eksternalitas dapat terjadi ketika terdapat perbedaan antara *marginal cost* dan *marginal benefit* atas suatu barang atau jasa. Hal ini menyebabkan munculnya *external cost* yang tidak dapat direfleksikan dalam harga pasar. Selain itu, harga pasar atas suatu barang dan jasa yang menimbulkan eksternalitas negatif juga tidak merefleksikan biaya sosial tambahan (*marginal social cost*) di dalam komponennya. Biaya-biaya yang tidak ditanggung oleh produsen dan konsumen tersebut harus ditanggung oleh pihak ketiga, yakni pemerintah.

Earmarking Tax

Earmarking tax adalah kebijakan pemerintah dalam menggunakan anggaran yang sumber penerimaan maupun program pengeluarannya akan secara spesifik ditentukan peruntukannya.¹⁰ Dalam pemungutan pajak dengan sistem *earmarking tax*, umumnya pajak yang dipungut dikombinasikan dengan pemberian subsidi. Hal ini sejalan dengan pendapat dari Millock, yang mana sistem *earmarking tax* adalah sistem yang mengkombinasikan pajak dan subsidi.¹¹

Dengan *earmarking tax*, pemungutan pajak tidak hanya semata-mata dilakukan untuk menjadi sumber penerimaan negara, tetapi juga sebagai instrumen kebijakan pemerintah. Contohnya, pemungutan cukai atas rokok yang pendapatannya sebagian besar digunakan untuk membiayai efek samping kesehatan atas konsumsi rokok tersebut.

METODE PENELITIAN

⁹ Hackett, S. C. (2006). *Environmental and Natural Resources Economics: Theory, Policy, and the Sustainable Society*. M.E. Sharpe.

¹⁰ Pusat Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. (2013, October 28). *Badan Kebijakan Fiskal - Detail Kajian*. Badan Kebijakan Fiskal - Detail Kajian.

¹¹ Millock, K. (2006, Februari 1). Ex Post Evaluation of an Earmarked Tax on Air Pollution. 82(1). <https://doi.org/10.3368/le.82.1.68>

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif berupa case studies, di mana penelitian ini mendeskripsikan tingkat konsumsi hasil tembakau di Indonesia. Selain itu, penelitian ini bersifat deskriptif dengan pengumpulan data melalui studi literatur.

HASIL & PEMBAHASAN

Ketentuan Pemungutan Cukai Hasil Tembakau di Indonesia

Berdasarkan Pasal 2 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 s.t.d.t.d. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (UU Cukai), ditegaskan bahwa barang-barang tertentu dengan karakteristik diperlukannya pengendalian atas konsumsi oleh masyarakat, diperlukan pengawasan pada proses peredaran, pemakaiannya menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat atau lingkungan hidup, dan pemakaiannya perlu pembebanan pungutan negara demi menciptakan keadilan, maka barang tersebut dianggap sebagai barang kena cukai. Lebih lanjut, ketentuan mengenai pengenaan cukai atas hasil tembakau tercantum dalam Pasal 4 Ayat (1) huruf c. Jika dilihat dari latar belakang penentuan barang kena cukai, maka pengenaan CHT menunjukkan adanya upaya pemerintah dalam melakukan pengendalian atas konsumsi dan mitigasi eksternalitas negatif yang ditimbulkan dari konsumsi atas produk tembakau.

Pengenaan CHT juga berkaitan dengan legal character cukai, yaitu selectivity in coverage dan discrimination in intent. Selectivity in coverage menunjukkan bahwa cukai tidak dikenakan atas seluruh jenis barang, tetapi hanya pada barang tertentu yang tercantum dalam Pasal 4 UU Cukai. Sedangkan, discrimination in intent menjelaskan bahwa pemungutan cukai bukan hanya untuk menjadi sumber penerimaan, melainkan cukai dipungut untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu sesuai dengan yang telah ditetapkan oleh negara.¹²

Quantitative measurement dalam CHT diterapkan melalui adanya pita cukai. Pita cukai memiliki fungsi sebagai dokumen penanda pelunasan cukai dan sebagai alat bantu pengawasan peredaran barang kena cukai.¹³ Adanya pita cukai menjadi penanda keaslian produk barang kena cukai berupa rokok dan akan membedakannya dengan rokok ilegal. Pelunasan pita cukai atas barang kena cukai yang dibuat di Indonesia wajib dilakukan pada saat pengeluaran barang kena cukai dari pabrik atau tempat penyimpanan sebagaimana tercantum dalam Pasal 7 UU Cukai.

Meninjau Kenaikan Tarif Cukai Hasil Tembakau pada Tahun 2023–2024

Struktur tarif CHT di Indonesia telah mengalami beberapa kali perubahan. Pada tahun 2007, tarif CHT menggunakan tarif *ad valorem* dan tarif spesifik untuk menghitung tarif CHT per batang tembakau. Akan tetapi, tarif *ad valorem* dianggap memiliki beberapa kelemahan, salah satunya adalah kurangnya fungsi kontrol terhadap pengendalian konsumsi tembakau. Hal ini disebabkan dasar pengenaan cukai pada tarif *ad valorem* hanya pada harga. Oleh karena itu, sejak tahun 2009 pemerintah hanya mengadopsi tarif spesifik karena dianggap dapat meningkatkan pendapatan negara dengan cepat dan mengurangi konsumsi tembakau di Indonesia.¹⁴

Pemerintah menerapkan sistem cukai spesifik jamak (*multi-tier specific*) melalui penerapan banyak lapisan (*layer*) tarif yang ditentukan berdasarkan beberapa variabel, seperti

¹² Rosdiana, H., & Irianto, E. S. (2012). *Pengantar Ilmu Pajak: Kebijakan Implementasi Di Indonesia*. Rajawali Pers.

¹³ Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. (2017, November 9). Bea Cukai Gelar Sosialisasi Gempur Rokok Ilegal di Tulang Bawang Barat dan Pematangsiantar. *Kementerian Keuangan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai*.

¹⁴ Vanessa, Y., & Murwendah. (2020). The Structure of State Levies on Tobacco: A Comparative Study of Indonesia and Thailand. *Bisnis & Birokrasi: Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*, 26(3), 145-155. DOI: 10.20476/jbb.v26i3.10876

jenis hasil tembakau, golongan pengusaha, dan kluster harga jual eceran tembakau.¹⁵ Tarif cukai spesifik dihitung dengan mengalikan tarif dengan jumlah satuan spesifik tertentu, yaitu $Cukai = Tarif (Rp) \times Jumlah\ Satuan\ Spesifik (batang)$ dan umumnya selalu mengalami kenaikan setiap tahunnya. Melalui PMK Nomor 191 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas PMK Nomor 192 Tahun 2021 tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau berupa Sigaret, Cerutu, Rokok Daun atau Klobot, dan Tembakau Iris, pemerintah resmi menetapkan kenaikan tarif CHT dan harga jual eceran (HJE) CHT jenis rokok pada tahun 2023 dan 2024. Tarif CHT rata-rata mengalami kenaikan sebesar 10% setiap tahun pada tahun 2023 dan 2024, kecuali sigaret kretek tangan (SKT) dengan maksimum kenaikan tarif cukai sebesar 5%.¹⁶

Tabel 3.1. Batasan Harga Jual Eceran dan Tarif Cukai Per Batang atau Gram Hasil Tembakau Buatan Dalam Negeri Tahun 2023–2024

No.	Golongan Pengusaha Pabrik Hasil Tembakau		Batasan Harga Jual Eceran per Batang atau Gram		Tarif Cukai Per Batang atau Gram	
	Jenis	Golongan	2023	2024	2023	2024
1	Sigaret Kretek Mesin (SKM)	I	Paling rendah Rp2.055	Paling rendah Rp2.260	Rp1.101	Rp1.231
		II	Paling rendah Rp1.255	Paling rendah Rp1.380	Rp669	Rp746
2	Sigaret Putih Mesin (SPM)	I	Paling rendah Rp2.165	Paling rendah Rp2.380	Rp1.193	Rp1.336
		II	Paling rendah Rp1.295	Paling rendah Rp1.465	Rp710	Rp794
3	Sigaret Kretek Tangan (SKT) atau Sigaret Putih Tangan (SPT)	I	Lebih dari Rp1.800	Lebih dari Rp1.980	Rp461	Rp1.336
			Paling rendah Rp1.250 sampai dengan Rp1.800	Paling rendah Rp1.375 sampai dengan Rp1.980	Rp361	Rp794
			Paling rendah Rp720	Paling rendah Rp865	Rp214	Rp223
		III	Paling rendah Rp605	Paling rendah Rp725	Rp118	Rp122
4	Sigaret Kretek Tangan Filter (SKTF) atau Sigaret Putih Tangan Filter (SPTF)	Tanpa Golongan	Paling rendah Rp2.055	Paling rendah Rp2.260	Rp1.101	Rp1.231
5	Kelembak Kemenyan (KLM)	I	Paling rendah Rp860	Paling rendah Rp950	Rp461	Rp483
		II	Paling rendah Rp200	Paling rendah Rp200	Rp25	Rp25
6	Tembakau Iris (TIS)	Tanpa Golongan	Lebih dari Rp275	Lebih dari Rp275	Rp30	Rp30
			Lebih dari Rp180 sampai dengan Rp275	Lebih dari Rp180 sampai dengan Rp275	Rp25	Rp25
			Paling rendah Rp55 sampai dengan Rp180	Paling rendah Rp55 sampai dengan Rp180	Rp10	Rp10
7	Rokok Daun atau Klobot (KLB)	Tanpa Golongan	Paling rendah Rp290	Paling rendah Rp290	Rp30	Rp30
8	Cerutu (CRT)	Tanpa Golongan	Lebih dari Rp198.000	Lebih dari Rp198.000	Rp110.000	Rp110.000
			Lebih dari Rp55.000 sampai dengan Rp198.000	Lebih dari Rp55.000 sampai dengan Rp198.000	Rp22.000	Rp22.000
			Lebih dari Rp22.000 sampai dengan Rp55.000	Lebih dari Rp22.000 sampai dengan Rp55.000	Rp11.000	Rp11.000
			Lebih dari Rp5.500 sampai dengan Rp22.000	Lebih dari Rp5.500 sampai dengan Rp22.000	Rp1.320	Rp1.320
			Paling rendah Rp495 sampai dengan Rp5.500	Paling rendah Rp495 sampai dengan Rp5.500	Rp275	Rp275

Tidak mengalami kenaikan

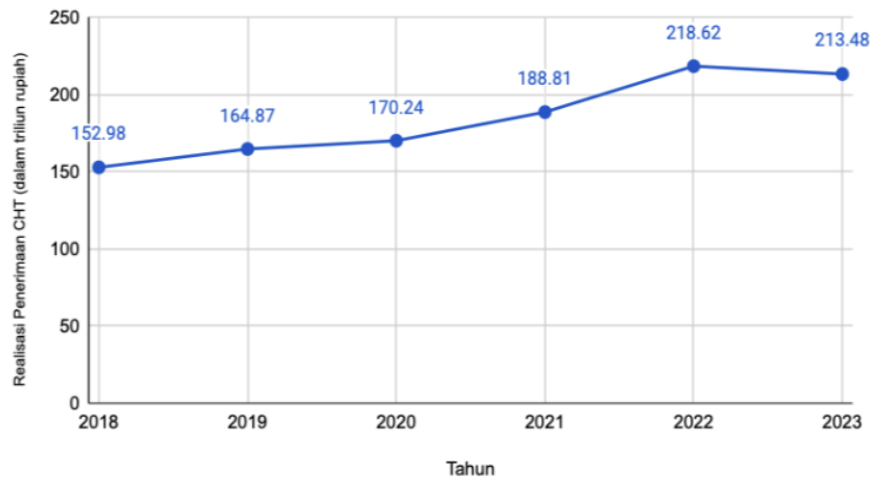
Sumber : Lampiran PMK Nomor 191 Tahun 2022, diolah kembali oleh penulis

Sebagaimana dicantumkan dalam Tabel 3.1 bahwa terdapat lima jenis tembakau yang mengalami kenaikan harga jual eceran dan tarif cukai secara berturut-turut pada tahun 2023–2024. Sedangkan untuk jenis TIS, KLB, dan CRT tarif cukai bersifat tetap selama tahun 2023–2024. Melalui siaran pers yang dipublikasikan dalam laman resmi Kemenkeu, adanya penyesuaian tarif CHT dilakukan untuk mendukung target penurunan prevalensi merokok

¹⁵ Lestari, N. I. (2018). Pengaruh Penyederhanaan Struktur Tarif Cukai Spesifik terhadap Konsumsi Rokok. *Jurnal Perspektif Bea dan Cukai*, 2(1). <https://doi.org/10.31092/jpbc.v2i1.180>

¹⁶ Kurniati, D. (2024, Januari 1). Kenaikan Tarif Cukai Hasil Tembakau Berlaku Mulai Hari Ini. *DDTCNews*.

anak. Penyesuaian tarif CHT diperkirakan akan menurunkan prevalensi merokok anak menjadi 8,92% pada tahun 2023 dan 8,79% pada tahun 2024.¹⁷



Grafik 3.1. Realisasi Penerimaan CHT Tahun 2018–2023

Sumber : GoodStats (2023), telah diolah kembali oleh penulis

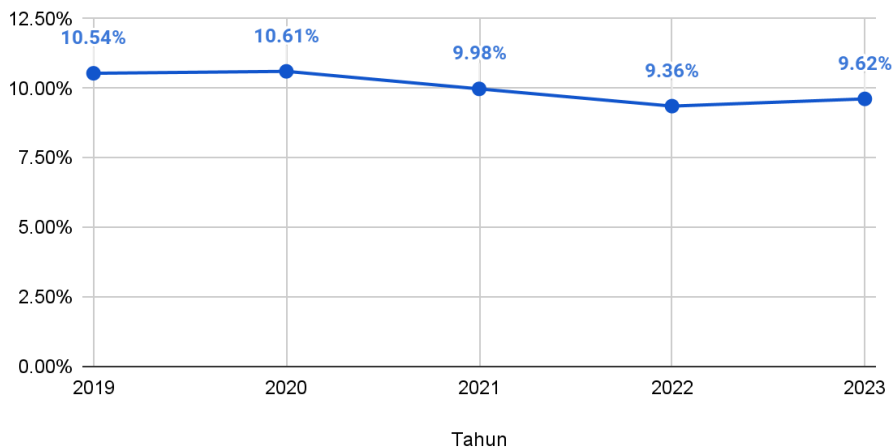
Adanya penyesuaian tarif CHT berimplikasi kepada penurunan penerimaan CHT pada tahun 2023. Tercatat bahwa penerimaan CHT hingga akhir tahun 2023 mencapai Rp213,48 triliun sehingga mengalami penurunan sebesar 2,35% dari jumlah penerimaan tahun sebelumnya yaitu Rp218,62 triliun sebagaimana tercantum dalam Grafik 3.1. Selain itu, penurunan CHT disebabkan oleh pemesanan pita cukai dan realisasi tarif yang rendah akibat produksi SKM dan SPM golongan I yang dikenakan tarif cukai tinggi terus mengalami penurunan dibandingkan jenis tembakau lainnya. Hingga September 2023, tercatat penurunan produksi sebesar 2,4% dan realisasi tarif turun sebesar 0,5% dibandingkan tahun sebelumnya.¹⁸ Hal ini juga berkaitan dengan struktur tarif CHT yang dianggap masih membuka peluang bagi pengusaha untuk melakukan penghindaran pajak (*tax avoidance*) dan konsumen rokok beralih kepada jenis tembakau yang lebih murah.

Sejak tahun 2022, pemerintah menerapkan simplifikasi tarif CHT dari 10 lapisan menjadi 8 lapisan sebagai upaya pencegahan terjadinya fenomena *downtrading* atau peralihan produksi rokok kepada kelompok tarif cukai yang lebih rendah. Akan tetapi, struktur tarif CHT saat ini masih menciptakan kesenjangan harga yang besar antar produk rokok di pasaran. Penurunan produksi SKM dan SPM golongan I yang terjadi pada tahun 2023 dilatarbelakangi oleh penurunan permintaan di pasar sehingga mendorong perpindahan konsumsi ke rokok golongan II. Selain itu, Rektor Institut Teknologi dan Bisnis (ITB) Ahmad Dahlan Jakarta, Mukhaer Pakkana memberikan argumentasi bahwa fenomena *downtrading* juga disebabkan oleh perbedaan tarif yang besar antara golongan rokok.¹⁹ Adapun terjadinya peralihan konsumen dari rokok golongan I ke golongan II menunjukkan bahwa pengendalian konsumsi melalui kenaikan tarif CHT belum dapat tercapai.

¹⁷ Badan Kebijakan Fiskal. (2022, Desember 16). Dukung SDM Sehat dan Produktif, Pemerintah Sesuaikan Tarif CHT. *Siaran Pers*.

¹⁸ Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2023, Desember). Kinerja APBN 2023 Kuat dan Sehat. *APBN KITA (Kinerja & Fakta)*.

¹⁹ Laoli, N. (2024, Maret 18). Struktur Tarif Cukai Disorot Seiring Naiknya Konsumsi Rokok yang Lebih Murah. *Kontan*.



Grafik 3.2. Persentase Merokok Pada Penduduk Kelompok Usia 15–19 Tahun

Sumber : BPS (2024), telah diolah kembali oleh penulis

Target penurunan tingkat prevalensi rokok tercantum secara eksplisit dalam Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020–2024. Dalam rancangan tersebut tercantum bahwa tingkat prevalensi merokok pada penduduk usia 10–18 tahun ditargetkan untuk turun dari 9,1% pada tahun 2019 menjadi 8,7% pada tahun 2024.²⁰ Akan tetapi, tingkat prevalensi merokok pada kelompok usia 15–19 tahun selama lima tahun terakhir sebagaimana tercantum dalam Grafik 3.2 belum pernah menyentuh angka di bawah 9%. Bahkan, tingkat pengguna tembakau pada kelompok pelajar berusia 13–15 tahun di Indonesia mengalami peningkatan dari 18,3% pada tahun 2014²¹ menjadi 19,2% pada tahun 2019.²² Hal ini mengindikasikan bahwa target penurunan prevalensi pada usia anak masih menjadi tantangan yang berat untuk dicapai dalam kurun waktu yang singkat.

Jika ditinjau dari fungsi *regulerend*, kenaikan tarif CHT belum dapat mengendalikan konsumsi produk tembakau di masyarakat sebagai upaya mitigasi eksternalitas negatif yang ditimbulkan. Hal ini disebabkan kenaikan tarif CHT belum dapat memberikan pengaruh berupa penurunan permintaan masyarakat terhadap produk tembakau. Kenaikan tarif CHT saja dianggap belum optimal dalam menurunkan tingkat prevalensi rokok.²³ Analisis Kebijakan Badan Kebijakan Fiskal (BKF) Kemenkeu, Febri Pangestu berpendapat bahwa struktur tarif CHT yang berlaku saat ini masih kompleks karena terdapat cukup banyak kriteria di dalamnya sehingga menjadi celah bagi pelaku usaha untuk melakukan praktik penghindaran pajak.²⁴ Jarak tarif antargolongan dalam struktur tarif CHT juga membuka ruang bagi masyarakat untuk berpindah kepada jenis rokok yang lebih murah sehingga terjadi penurunan penerimaan negara yang tidak diikuti dengan penurunan tingkat konsumsi.

Analisis Konsep *Earmarking Tax* dalam Cukai Hasil Tembakau

Konsep *earmarking* dianggap sebagai alat yang bermanfaat dalam aspek ekonomi politik kenaikan tarif pajak tembakau. Peningkatan aspek ekonomi politik tersebut umumnya didasari pada *'benefit principle'* atau prinsip manfaat dengan menyisihkan sebagian

²⁰ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional. (2020). *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024*.

²¹ World Health Organization. (2014). *Global Youth Tobacco Survey (GYTS) Indonesia Report 2014*.

²² World Health Organization. (2019). *Global Youth Tobacco Survey (GYTS) Indonesia Report 2019*.

²³ Pusat Kajian Jaminan Sosial-Universitas Indonesia. (2019, September). *Policy Brief : Kebijakan Kenaikan dan Simplifikasi Cukai Rokok Dorong Pencapaian SDM Unggul*.

²⁴ Kumparan Bisnis. (2022, Juni 6). Kemenkeu Akui Struktur Tarif Cukai Rokok Masih Kompleks, Berapa *Layer* Idealnya? *Kumparan*.

penerimaan hasil pajak atau cukai tembakau untuk mendanai upaya pengendalian tembakau atau program kesehatan yang relevan. Alokasi penerimaan pajak untuk kesehatan lazim ditemukan di berbagai negara. Pada tahun 2018, sebanyak 37 negara mengalokasikan sebagian penerimaan pajak tembakau untuk tujuan kesehatan.²⁵

Penerapan *earmarking tax* dalam CHT di Indonesia dilakukan melalui alokasi dana bagi hasil sesuai dengan ketentuan Pasal 66A UU Cukai. Berdasarkan ketentuan Pasal 66A Ayat (1) UU Cukai, diketahui bahwa sebesar 2% penerimaan negara yang bersumber dari CHT dibagikan kepada provinsi penghasil tembakau. Alokasi penerimaan CHT melalui DBH berkaitan dengan sifat atau karakteristik hasil tembakau yang konsumsinya perlu dikendalikan dan diawasi, memberikan dampak negatif bagi masyarakat, serta upaya optimalisasi penerimaan negara dari cukai. Kemudian, Pasal 66A Ayat (3) memuat kewenangan gubernur untuk mengelola dan menggunakan DBH CHT serta mengatur pembagian DBH CHT kepada bupati/walikota di daerahnya masing-masing berdasarkan besaran kontribusi penerimaan CHT. Adapun komposisi pembagian DBH CHT yaitu 30% untuk provinsi penghasil, 40% untuk kabupaten/kota daerah penghasil, dan 30% untuk kabupaten/kota lainnya sesuai ketentuan Pasal 66A Ayat (4) UU Cukai.

Pada tahun 2023, Kemenkeu mengumumkan peningkatan besaran alokasi DBH CHT dari 2% menjadi 3% sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 114 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD). Alokasi DBH CHT 3% kemudian didistribusikan dengan besaran 0,8% bagi provinsi yang bersangkutan, 1,2% bagi kabupaten/kota penghasil, dan 1% bagi kabupaten dan kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan. Penggunaan DBH CHT berfokus kepada pendanaan lima program utama yang mencakup peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, sosialisasi ketentuan di bidang cukai, dan pemberantasan Barang Kena Cukai ilegal.²⁶

Menteri Keuangan menegaskan bahwa kebijakan DBH CHT pada tahun 2023 sebagai upaya peningkatan dukungan kepada petani dan buruh. Keberpihakan kebijakan DBH CHT terhadap petani tembakau terlihat melalui besaran komposisi penggunaan DBH CHT yang diatur melalui PMK Nomor 215 Tahun 2021 tentang Penggunaan, Pemantauan, dan Evaluasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau. Dalam PMK tersebut, ketentuan penggunaan DBH CHT diatur dalam Pasal 11 Ayat (1) dengan komposisi yang terdiri atas 50% untuk bidang kesejahteraan masyarakat, 10% untuk bidang penegakan hukum, dan 40% untuk bidang kesehatan. Ketentuan alokasi sebesar 50% untuk bidang kesehatan kemudian diperjelas pada Pasal 11 Ayat (2) yang mengatur sebesar 20% digunakan untuk program peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, dan pembinaan lingkungan sosial untuk meningkatkan keterampilan kerja. Sedangkan, 30% alokasi pada bidang kesejahteraan masyarakat digunakan untuk program pembinaan berupa pemberian bantuan. Melalui ketentuan komposisi penggunaan DBH CHT tersebut, dapat diketahui bahwa alokasi DBH CHT paling tinggi berfokus kepada bidang kesejahteraan masyarakat dan belum mengutamakan fokus kepada upaya pengurangan konsumsi rokok atau mitigasi eksternalitas negatif yang ditimbulkan.

Walaupun konsep *earmarking* telah diterapkan melalui adanya DBH CHT, alokasi yang didasari oleh kontribusi terhadap penerimaan CHT akan berimplikasi kepada penerimaan yang tidak dirasakan oleh setiap daerah. Dalam ketentuan PMK Nomor 3 Tahun 2023 tentang Rincian Dana Bagi Hasil Menurut Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2023, dapat diketahui bahwa DBH CHT hanya diperoleh oleh 25 provinsi dari total

²⁵ World Health Organization. (2021). *WHO Technical Manual on Tobacco Tax Policy and Administration*.

²⁶ Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2022, Desember 12). Menkeu : Alokasi DBH CHT Meningkat dari 2% ke 3% Mulai Tahun 2023. *Kementerian Keuangan RI*.

38 provinsi di Indonesia sebagaimana tercantum dalam Tabel 3.2. Selain itu, alokasi DBH CHT pada tingkat kabupaten/kota akan sangat dipengaruhi oleh kondisi persebaran industri rokok pada setiap daerah. Persebaran industri tembakau di Indonesia masih berpusat di Pulau Jawa akibat adanya perkembangan industri-industri rokok ternama²⁷ dengan Jawa Timur sebagai provinsi dengan penghasil tembakau terbanyak sebesar 97.937 ton pada tahun 2022²⁸.

Tabel 3.2. Rincian DBH CHT Tahun Anggaran 2023 menurut Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota

Nomor	Provinsi	Jumlah Penerimaan DBH CHT (dalam rupiah)
1	Jawa Timur	3.074.758.874.000
2	Jawa Tengah	1.207.312.334.000
3	Jawa Barat	609.892.575.000
4	Nusa Tenggara Barat	473.601.509.000
5	Sumatera Utara	26.120.074.000
6	Aceh	19.250.849.000
7	Sulawesi Selatan	18.866.557.000
8	DI Yogyakarta	15.019.833.000
9	Nusa Tenggara Timur	6.442.849.000
10	Lampung	6.213.751.000
11	Bali	4.952.040.000
12	Sumatera Barat	2.302.118.000
13	Jambi	1.885.178.000
14	Kalimantan Barat	976.651.000
15	DKI Jakarta	896.343.000
16	Banten	695.772.000
17	Sulawesi Tengah	619.920.000
18	Sumatera Selatan	231.885.000
19	Kepulauan Riau	141.852.000
20	Kalimantan Selatan	13.922.000
21	Kalimantan Timur	7.644.000
22	Riau	4.153.000
23	Gorontalo	735.000
24	Sulawesi Tenggara	322.000
25	Kalimantan Tengah	77.000

Sumber: Lampiran PMK Nomor 3 Tahun 2023, telah diolah kembali oleh penulis

Dasar alokasi DBH CHT berdasarkan kontribusi CHT dinilai kurang tepat akan mendorong pemerintah daerah untuk meningkatkan produksi hasil tembakau agar meningkatkan penerimaan daerah.²⁹ DBH CHT tidak dirasakan oleh seluruh provinsi karena tidak seluruhnya memiliki potensi sebagai penghasil tembakau. Padahal, eksternalitas negatif yang timbul dari konsumsi tembakau akan mempengaruhi seluruh individu, bukan hanya daerah tertentu saja. Selain itu, dana bagi hasil yang diberikan kepada daerah penghasil sejatinya memiliki tujuan untuk mengurangi ketimpangan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah serta daerah nonpenghasil dalam rangka menanggulangi eksternalitas negatif dan/atau meningkatkan pemerataan dalam satu wilayah.

Oleh karena itu, jika ditinjau berdasarkan fungsi alokasi maka *earmarking* penerimaan CHT melalui dana bagi hasil belum sepenuhnya memperhatikan eksternalitas negatif yang ditimbulkan akibat hasil konsumsi tembakau. Hal ini tentunya belum sejalan dengan tujuan pengenaan CHT berupa pengendalian konsumsi. Ketentuan alokasi DBH CHT terlihat lebih

²⁷ Direktorat Jenderal Industri Argo dan Kimia, Departemen Perindustrian. (2009). *Roadmap Industri Pengolahan Tembakau*.

²⁸ Badan Pusat Statistik. (2023). *Produksi Perkebunan Teh dan Tembakau Menurut Kabupaten/Kota dan Jenis Tanaman di Provinsi Jawa Timur 2021 dan 2022*.

²⁹ Sitepu, E. M. (2016). Penerapan *Earmarking* Cukai Hasil Tembakau di Indonesia: Regulasi dan Konsep Ideal. *Kajian Ekonomi dan Keuangan*, 20(3), 242-259.

diutamakan untuk pendanaan produktivitas tembakau dan kesejahteraan masyarakat sehingga menunjukkan dilema yang dialami pemerintah Indonesia dalam menentukan fokus kebijakan tembakau. Tiga aspek utama yang menonjol dalam pertimbangan kebijakan CHT di Indonesia mencakup penerimaan negara, kesehatan masyarakat, dan ketenagakerjaan.³⁰ Tanpa penentuan fokus yang paling utama dalam kebijakan CHT, maka akan sangat sulit bagi pemerintah untuk menemukan titik keseimbangan antara tiga aspek tersebut untuk dicapai dalam waktu yang bersamaan.

Perbandingan Struktur Tarif dan Alokasi Cukai Hasil Tembakau dengan Thailand

Thailand merupakan negara ASEAN yang memiliki beban pajak tertinggi berdasarkan persentase harga eceran rokok sebesar 78,6% pada tahun 2021. Dalam sepuluh tahun terakhir, cukai rokok di Thailand telah mengalami perubahan struktur dan besaran tarif. Kenaikan tarif CHT telah dilaksanakan oleh pemerintah Thailand secara signifikan sejak tahun 1991 dengan menetapkan tarif sebesar 55% hingga kenaikan terakhir pada tahun 2016 dengan tarif sebesar 90% dari harga pabrik.³¹ Kemudian, sejak tahun 2017 pemerintah Thailand menerapkan konsep *hybrid* atau kombinasi antara tarif *ad valorem* dan spesifik dalam struktur tarif CHT.

Tabel 3.3. Struktur Tarif CHT Thailand Tahun 2012–2024

Excise	2012-2015	2016	2017-2020		2021-2024	
	ALL	ALL	SRP ≤ THB60/pack	SRP > THB60/pack	SRP ≤ THB72/pack	SRP > THB72/pack
Ad Valorem (% of SRP)	87%	90%	20%	40%	25%	42%
Specific (THB/Stick)	0	0	1,20	1,20	1,25	1,25

THB = Thailand Baht, SRP = Suggested Retail Price

Sumber : Asian Development Bank (2023), telah diolah kembali oleh penulis

Sebagaimana tercantum dalam Tabel 3.2, kebijakan dua lapisan tarif dalam struktur CHT Thailand membuat konsumen dikenakan tarif *ad valorem* yang ditetapkan berdasarkan berdasarkan harga jual rokok. Selain itu, konsumen juga dikenakan cukai dengan tarif spesifik sebesar 1,25 baht per batang atau 25 baht per bungkus rokok yang di dalamnya terdapat 20 batang.³² Pemberlakuan dua lapisan tarif ditujukan untuk mengurangi dampak peningkatan tarif CHT terhadap konsumen yang berpenghasilan rendah.

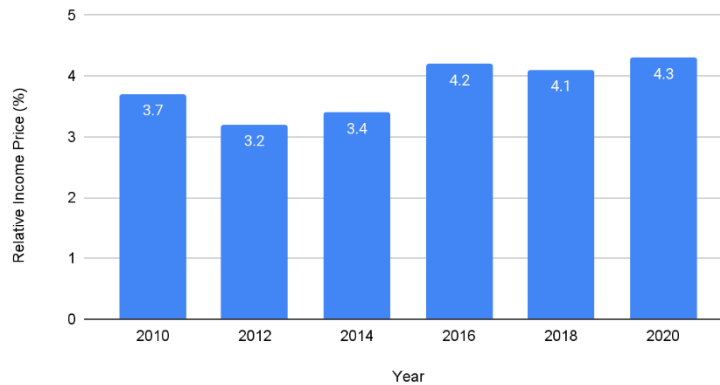
Struktur tarif CHT Thailand memberikan efek berupa kenaikan harga rokok yang signifikan sehingga terjadi penurunan atas penjualan rokok. Terlebih lagi, konsumsi produk tembakau juga dikenakan pungutan lain yang mencakup PPN dengan tarif 7%, pajak organisasi pemerintahan provinsi dengan besaran 1,86 baht per bungkus rokok, pajak kesehatan Thailand sebesar 2% dari cukai, pajak layanan penyiaran publik sebesar 1,5% dari cukai, pajak olahraga sebesar 2% dari cukai, pajak interior sebesar 2% dari cukai, dan pajak dana warga senior sebesar 2% dari cukai.³³ Kenaikan tarif CHT secara berkala dan komponen pungutan yang lebih banyak mampu mendistorsi pilihan konsumen dalam mengonsumsi produk tembakau dan mencegah peningkatan perokok pemula.

³⁰ Santoso, R. (2016). Dilema Kebijakan Pengendalian Tembakau di Indonesia. *Jurnal Kajian*, 21(3).

³¹ Vanessa, Y., & Murwendah. (2020). The Structure of State Levies on Tobacco: A Comparative Study of Indonesia and Thailand. *Bisnis & Birokrasi: Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*, 26(3), 145-155. DOI: 10.20476/jbb.v26i3.10876

³² Chantanusornsiri, W. (2024, Februari 6). Dual Rates Cut Into Tobacco Tax Revenue. *Bangkok Post*.

³³ Asian Development Bank. (2023). Excise Tax Policy and Cigarette Use in High-Burden Asian Countries. *The Governance Brief*, (53).



Grafik 3.3. Tren Keterjangkauan Harga Rokok di Negara Thailand Periode 2010–2020

Sumber : Asian Development Bank (2023), telah diolah kembali oleh penulis

Komponen pungutan atas konsumsi rokok yang diterapkan oleh pemerintah Thailand membuah hasil berupa penurunan tingkat prevalensi merokok. Dalam kurun waktu 10 tahun sejak 2010 hingga 2020, tingkat prevalensi merokok pada usia dewasa (usia 15 tahun ke atas) mengalami penurunan dari 22,5% pada tahun 2010 menjadi 19,4% pada tahun 2020.³⁴ Tercatat pada tahun 2019 tingkat prevalensi merokok pada kelompok usia 10–14 tahun sebesar 7%.³⁵ Hal ini tentunya masih cukup kontras jika dibandingkan dengan Indonesia yang memiliki tingkat prevalensi kelompok usia 10–18 tahun sebesar 9,1% pada tahun 2019. Adapun dampak dari komponen pungutan yang diterapkan di Thailand juga terlihat dari peningkatan harga rokok menjadi 4,3% dari pendapatan relatif masyarakat pada tahun 2020 sebagaimana tercantum dalam Grafik 3.3.

Pemberlakuan dua lapisan tarif berdampak kepada penurunan penerimaan CHT pemerintah Thailand yang diperkirakan mencapai 23 triliun baht.³⁶ Hal tersebut disebabkan dari penurunan penjualan rokok karena masyarakat mulai menghentikan kebiasaan merokok. Terjadinya penurunan penerimaan CHT juga berimbas kepada pengurangan jumlah pembelian sebesar 50–60% dari otoritas Tobacco Authority of Thailand (TOAT) kepada petani tembakau yang menerapkan skema *contract farming* (pertanian kontrak) selama lima tahun terakhir. Petani tembakau pun mengalami penurunan penerimaan sebesar 900 juta baht per tahunnya. Oleh karena itu, pada tahun 2023 TOAT mengalokasikan 56,16 triliun baht untuk memberikan subsidi 50% kepada petani tembakau dan pengolah tembakau independen. Kementerian Keuangan Thailand juga mendorong perpindahan petani tembakau kepada jenis tanaman lain yang dapat menghasilkan penerimaan yang sama seperti tembakau.³⁷

Pada sisi kesehatan, pemerintah memberikan kewenangan kepada Thailand Health Promotion Foundation (ThaiHealth) sebagai badan otonom untuk mengelola penerimaan yang bersumber dari pengenaan retribusi tambahan sebesar 2% dari CHT. Rata-rata penerimaan yang diperoleh oleh ThaiHealth setiap tahunnya sebesar 4.000 juta baht atau sekitar 120 juta dollar Amerika.³⁸ Mekanisme ini memberikan pendanaan yang berkelanjutan (*sustainable funding*) terhadap upaya promosi kesehatan. Penerimaan yang diperoleh ThaiHealth kemudian didistribusikan kepada 14 rencana program yang mencakup pengendalian kontrol atas konsumsi tembakau dan alkohol, peningkatan kesehatan di

³⁴ *Ibid*

³⁵ The Tobacco Atlas. (2019). *Country Profiles : Thailand*.

³⁶ Chantanusornsiri, W. (2024, Februari 6). Dual Rates Cut Into Tobacco Tax Revenue. *Bangkok Post*.

³⁷ Nation Thailand. (2023, Januari 29). Fewer Smokers, Surging Taxes Hitting Thai Tobacco Industry Hard. *The Nation*.

³⁸ Pongutta et al. (2019). Lessons From The Thai Health Promotion Foundation. *Bulletin of The World Health Organization*, 97(3), 213-220.

komunitas seperti advokasi pencegahan penyakit tidak menular (*non communicable disease/NCD*), dan penyebarluasan informasi sosial.³⁹ Adanya peran badan otonom untuk memitigasi eksternalitas negatif yang ditimbulkan akibat konsumsi tembakau berdampak dalam peningkatan fungsi kontrol atau supervisi dalam pengelolaan penerimaan.

PENUTUP

Kesimpulan

Pengenaan cukai pada dasarnya memiliki tujuan untuk melakukan pengendalian konsumsi terhadap barang-barang tertentu yang berpotensi menghasilkan dampak negatif, salah satunya adalah produk tembakau. Pengenaan CHT dilakukan dengan sistem tarif spesifik yang setiap tahunnya mengalami penyesuaian dengan harapan mampu mengurangi konsumsi masyarakat terhadap produk tembakau. Akan tetapi, penyesuaian tarif CHT yang terakhir dilakukan berdasarkan PMK Nomor 191 Tahun 2022 memicu timbulnya fenomena *downtrading* atau perpindahan konsumsi masyarakat ke rokok yang lebih murah. Hal ini menyebabkan penurunan penerimaan CHT negara tidak diikuti dengan penurunan tingkat konsumsi.

Konsep *earmarking tax* diterapkan di dalam CHT melalui dana bagi hasil yang dialokasikan sebesar 3% dari penerimaan CHT nasional. Kemudian, DBH CHT didistribusikan kepada provinsi penghasil tembakau, kabupaten/kota penghasil, dan kabupaten/kota lainnya sesuai dengan proporsi yang telah ditentukan dalam UU HKPD. Akan tetapi, distribusi DBH CHT kepada daerah yang didasari pada kontribusi terhadap penerimaan CHT nasional berdampak kepada penerimaan yang tidak diterima oleh seluruh provinsi. Selain itu, dasar alokasi berdasarkan kontribusi CHT daerah berpotensi untuk mendorong pemerintah daerah agar meningkatkan produksi hasil tembakau dengan tujuan peningkatan penerimaan DBH CHT. Oleh karena itu, DBH CHT belum sepenuhnya dapat dikatakan berfungsi untuk mengurangi ketimpangan fiskal yang memperhatikan potensi daerah penghasil dan nonpenghasil.

Saran

Dalam penerapan kebijakan CHT, pemerintah sebaiknya menentukan fokus utama yang hendak terlebih dahulu dicapai. Hal ini disebabkan pengenaan cukai sejatinya ditujukan untuk pengendalian konsumsi, tetapi di sisi lain penggunaan dana alokasi DBH yang ditetapkan pemerintah lebih mengutamakan peningkatan produktivitas tembakau dibandingkan kesehatan. Dengan adanya tiga aspek yang diperhatikan oleh pemerintah dalam pertimbangan kebijakan CHT yaitu penerimaan negara, kesehatan masyarakat, dan ketenagakerjaan, maka pemerintah perlu melakukan analisis komprehensif sebelum menentukan kebijakan CHT.

Adanya fenomena *downtrading* dipicu dengan struktur tarif CHT di Indonesia yang kompleks sehingga membuka ruang praktik *tax avoidance*. Oleh karena itu, pemerintah perlu mempertimbangkan simplifikasi tarif CHT. Jika dibandingkan dengan Thailand, negara tersebut memiliki struktur yang lebih sederhana dengan dua lapisan tarif. Simplifikasi tarif CHT dengan jarak antargolongan yang tidak terlalu jauh akan membatasi ruang bagi praktik *tax avoidance* dan mencegah fenomena *downtrading* sehingga berpotensi menurunkan tingkat prevalensi merokok oleh masyarakat. Selain itu, simplifikasi tarif memberikan proses sistem administrasi dan pemungutan yang lebih sederhana bagi wajib pajak serta mempermudah pengawasan bagi sisi fiskus. Dalam mengkaji simplifikasi tarif CHT perlu dilakukan studi kelayakan yang melibatkan seluruh pemangku kepentingan sehingga hasil kebijakan dapat mencapai tujuan yang ditetapkan oleh pemerintah.

³⁹ World Health Organization. (2016). *Earmarked Tobacco Taxes: Lessons Learnt from Nine Countries*. World Health Organization.

Pemerintah dapat mempertimbangkan alternatif lain dalam menentukan dasar alokasi DBH CHT agar sejalan dengan upaya pengurangan dampak eksternalitas negatif dari konsumsi rokok. Sebagaimana berdasarkan tinjauan pustaka yang telah dilakukan, pemerintah dapat menggunakan dasar alokasi DBH CHT berupa tingkat prevalensi merokok pada kelompok usia 15 tahun ke atas di setiap provinsi, konsumsi rokok rata-rata setiap provinsi, atau persentase belanja bantuan sosial dalam upaya pengendalian tembakau⁴⁰.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahdiat, A. (2023, Mei 17). Terancam RUU Kesehatan, Ini Provinsi Penghasil Tembakau Indonesia. *Databoks*. <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2023/05/17/terancam-ruu-kesehatan-ini-provinsi-penghasil-tembakau-indonesia>
- Annur, C. M. (2024, Januari 19). Setoran Bea Cukai Turun Jadi Rp286 Triliun pada 2023, Ini Biang Keroknya. *Databoks*. <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2024/01/19/setoran-bea-cukai-turun-jadi-rp286-triliun-pada-2023-ini-biang-keroknya>
- Annuria, N. (2019, February 26). *Menakar urgensi cukai plastik*. KONTAN. Retrieved February 21, 2024, from <https://analisis.kontan.co.id/news/menakar-urgensi-cukai-plastik>
- Asian Development Bank. (2023). Excise Tax Policy and Cigarette Use in High-Burden Asian Countries. *The Governance Brief*, (53).
- Badan Kebijakan Fiskal. (2022, Desember 16). Dukung SDM Sehat dan Produktif, Pemerintah Sesuaikan Tarif CHT. *Siaran Pers*. <https://fiskal.kemenkeu.go.id/publikasi/siaran-pers-detil/455>
- Badan Pusat Statistik. (2023). *Produksi Perkebunan Teh dan Tembakau Menurut Kabupaten/Kota dan Jenis Tanaman di Provinsi Jawa Timur 2021 dan 2022*.
- Chantanusornsiri, W. (2024, Februari 6). Dual Rates Cut Into Tobacco Tax Revenue. *Bangkok Post*. <https://www.bangkokpost.com/business/general/2737004/dual-rates-cut-into-tobacco-tax-revenue#>
- Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. (2017, November 9). Bea Cukai Gelar Sosialisasi Gempur Rokok Ilegal di Tulang Bawang Barat dan Pematangsiantar. *Kementerian Keuangan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai*. <https://www.beacukai.go.id/berita/bea-cukai-gelar-sosialisasi-gempur-rokok-ilegal-di-tulang-bawang-barat-dan-pematangsiantar.html>
- Direktorat Jenderal Industri Argo dan Kimia, Departemen Perindustrian. (2009). *Roadmap Industri Pengolahan Tembakau*. <https://www.yumpu.com/id/document/view/33445277/roadmap-industri-pengolahan-tembakau-dinas-perdagangan>
- Erianto, D. (2023, Oktober 18). *Tembakau: Sejarah, Jenis, Produsen Dunia, Sentra Produksi, dan Kontribusi Ekonomi Indonesia – Kompaspedia*. Kompaspedia. <https://kompaspedia.kompas.id/baca/paparan-topik/tembakau-sejarah-jenis-produsen-dunia-sentra-produksi-dan-kontribusi-ekonomi-indonesia>
- Fransiscus, R., & Siahaan, A. (2023, Januari). *Efektivitas Implementasi Kebijakan Earmarking Tax di Indonesia*, 2. 10.47709/ijbl.v2i1.2028
- Gruber, J. (2011). *Public Finance and Public Policy*. Worth Publishers.
- Hackett, S. C. (2006). *Environmental and Natural Resources Economics: Theory, Policy, and the Sustainable Society*. M.E. Sharpe.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2022, Desember 12). Menkeu : Alokasi DBH

⁴⁰ Sitepu, E. M. (2016). Penerapan *Earmarking* Cukai Hasil Tembakau di Indonesia: Regulasi dan Konsep Ideal. *Kajian Ekonomi dan Keuangan*, 20(3), 242-259.

- CHT Meningkatkan dari 2% ke 3% Mulai Tahun 2023. *Kementerian Keuangan RI*. <https://www.kemenkeu.go.id/informasi-publik/publikasi/berita-utama/Alokasi-DBH-CHT-Meningkat-Mula-Tahun-2023>
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2023, Februari 20). *Ini Redesain DBH dalam UU HKPD*. Kementerian Keuangan. Retrieved February 19, 2024, from <https://www.kemenkeu.go.id/informasi-publik/publikasi/berita-utama/Ini-Redesain-DBH-dalam-UU-HKPD>
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2023, Desember). Kinerja APBN 2023 Kuat dan Sehat. *APBN KITA (Kinerja & Fakta)*. <https://media.kemenkeu.go.id/getmedia/fc988907-0b0e-489b-b88d-5c3885ba3b5f/Publikasi-APBNKITA-Des-23.pdf?ext=.pdf>
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional. (2020). *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024*. https://ditkumlas.bappenas.go.id/download/file/Narasi_RPJM_N_2020-2024.pdf
- Kumparan Bisnis. (2022, Juni 6). Kemenkeu Akui Struktur Tarif Cukai Rokok Masih Kompleks, Berapa Layer Idealnya? *Kumparan*. <https://kumparan.com/kumparanbisnis/kemenkeu-akui-struktur-tarif-cukai-rokok-masih-kompleks-berapa-layer-idealnya-1yDeios6yAb/full>
- Kurniati, D. (2024, Januari 1). Kenaikan Tarif Cukai Hasil Tembakau Berlaku Mulai Hari Ini. *DDTCNews*. <https://news.ddtc.co.id/kenaikan-tarif-cukai-hasil-tembakau-berlaku-mulai-hari-ini-1799551>
- Kurniati, D. (2024, Januari 3). Setoran Bea Cukai 2023 Tak Capai Target, Sri Mulyani Jelaskan Sebabnya. *DDTCNews*. <https://news.ddtc.co.id/setoran-bea-cukai-2023-tak-capai-target-sri-mulyani-jelaskan-sebabnya-1799605>
- Laoli, N. (2024, Maret 18). Struktur Tarif Cukai Disorot Seiring Naiknya Konsumsi Rokok yang Lebih Murah. *KONTAN*. <https://nasional.kontan.co.id/news/struktur-tarif-cukai-disorot-seiring-naiknya-konsumsi-rokok-yang-lebih-murah>
- Lestari, N. I. (2018). Pengaruh Penyederhanaan Struktur Tarif Cukai Spesifik terhadap Konsumsi Rokok. *Jurnal Perspektif Bea dan Cukai*, 2(1). <https://doi.org/10.31092/jpbc.v2i1.180>
- Millock, K. (2006, Februari 1). Ex Post Evaluation of an Earmarked Tax on Air Pollution. 82(1). <https://doi.org/10.3368/le.82.1.68>
- Nation Thailand. (2023, Januari 29). Fewer Smokers, Surging Taxes Hitting Thai Tobacco Industry Hard. *The Nation*. <https://www.nationthailand.com/thailand/economy/40024454>
- Pongutta, S., Suphanchaimat, R., Patcharanarumol, W., & Tangcharoensathien, V. (2019). Lessons From The Thai Health Promotion Foundation. *Bulletin of The World Health Organization*, 97(3), 213-220. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6453312/#:~:text=On%20average%2C%20its%20annual%20revenue,lent%3B%20and%20nationwide%20physical%20activity>
- Preece, R. (2014). *Developing an 'Excise Working Tariff Schedule' for South East Asia: A Resource For Regional Excise Policy*.
- Pusat Kajian Jaminan Sosial-Universitas Indonesia. (2019, September). *Policy Brief : Kebijakan Kenaikan dan Simplifikasi Cukai Rokok Dorong Pencapaian SDM Unggul*. https://pkjsui.org/wp-content/uploads/2021/05/PKJS-UI_Policy-Brief-Kebijakan-Kenaikan-Cukai-dan-Simplifikasi-Cukai-Rokok-Dorong-Pencapaian-SDM-Unggul.pdf
- Rizaty, M. (2023, Desember 29). Data Sebaran Persentase Perokok di 34 Provinsi pada 2023. *Data Indonesia*. <https://dataindonesia.id/kesehatan/detail/data-sebaran-persentase-perokok-di-34-provinsi-pada-2023#>

- Rosdiana, H., & Irianto, E. S. (2012). *Pengantar ilmu pajak: kebijakan implementasi di Indonesia*. Rajawali Pers.
- Santoso, R. (2016). Dilema Kebijakan Pengendalian Tembakau di Indonesia. *Jurnal Kajian*, 21(3). 10.22212/kajian.v21i3.775
- Sitepu, E. M. (2016). Penerapan Earmarking Cukai Hasil Tembakau di Indonesia: Regulasi dan Konsep Ideal. *Kajian Ekonomi dan Keuangan*, 20(3), 242-259. <https://doi.org/10.31685/kek.v20i3.200>
- Thuronyi, V. (1996). *Tax Law Design and Drafting*.
- The Tobacco Atlas. (2019). *Country Profiles : Thailand*. <https://tobaccoatlas.org/factsheets/thailand/>
- Vanessa, Y., & Murwendah. (2020). The Structure of State Levies on Tobacco: A Comparative Study of Indonesia and Thailand. *Bisnis & Birokrasi: Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*, 26(3), 145-155. DOI: 10.20476/jbb.v26i3.10876
- World Health Organization. (2014). *Global Youth Tobacco Survey (GYTS) Indonesia Report 2014*. <https://iris.who.int/handle/10665/205148>
- World Health Organization. (2016). *Earmarked Tobacco Taxes: Lessons Learnt from Nine Countries*. World Health Organization. https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/206007/9789241510424_eng.pdf
- World Health Organization. (2019). *Global Youth Tobacco Survey (GYTS) Indonesia Report 2019*. [https://www.who.int/docs/default-source/searo/indonesia/indonesia-gyts-2019-factsheet-\(ages-13-15\)-\(final\)-indonesian-final.pdf?sfvrsn=b99e597b_2](https://www.who.int/docs/default-source/searo/indonesia/indonesia-gyts-2019-factsheet-(ages-13-15)-(final)-indonesian-final.pdf?sfvrsn=b99e597b_2)
- World Health Organization. (2021). *WHO Technical Manual on Tobacco Tax Policy and Administration*. <https://www.who.int/publications/i/item/9789240019188>
- Peraturan Perundang-Undangan**
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 130 Tahun 2022 tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2023.
- Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 215/PMK.07/2021 tentang Penggunaan, Pemantauan, dan Evaluasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau.
- Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 191/PMK.010/2022 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 192/PMK.010/2021 tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau Berupa Sigaret, Cerutu, Rokok Daun atau Klobot, dan Tembakau Iris.
- Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 3/PMK.07/2023 tentang Rincian Dana Bagi Hasil Menurut Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2023.