DILEMA KEBIJAKAN PENGENDALIAN TEMBAKAU DI INDONESIA

DILEMMA OF TOBACCO CONTROL POLICY IN INDONESIA

Riyadi Santoso

(Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang, Badan Keahlian DPR RI, Gd.Setjen DPR RI Lantai 6,
Jl.Jend.Gatot Subroto, Jakarta Pusat 10270, Indonesia.
Email: riyadi13000@yahoo.co.id)

Naskah Diterima: 31 Agustus 2016, direvisi: 28 September 2016,
disetujui: 30 September 2016

Abstract

This writing was based on research case study in Indonesia for tobacco control policy, in 2010-2015. Problem background tobacco control in policy decision by Government (policy process and dilemma), in this PMK RI, with every year to year to be done review or revision. This policy case very strategic because multi-aspect, special be focused on state income, society health, and employment. With qualitative method, and creteria: actual, urgent, information and verification. This research contain have been looking for interest very strong, between stakeholders so that dilemma in decision PMK RI. Conclusion that government have to balance manage for tobacco control goal in short time and middle time, but very importance for long-time tobacco control. Goverment need alternative solusion for state income another tobacco taxation. Think of Indonesia, more progress in economy, education, and health, and potition in international community.

Keywords: *Policy, Tobacco Control, People Protection, State Income, Health, Employment, Stakeholders, Finance Ministerial.*

Abstrak

Tulisan ini berdasarkan penelitian studi kasus di Indonesia untuk kebijakan pengendalian tembakau (*tobacco control policy*), tahun 2010-2015. Dilatarbelakangi permasalahan dalam penentuan kebijakan pengendalian tembakau yang dikeluarkan oleh Pemerintah (proses dan dilema kebijakan), dalam hal ini Peraturan Menteri Keuangan (PMK) RI, yang dilakukan peninjauan (*revisi)*. Kerangka pikir kasus kebijakan ini mempertimbangkan berbagai aspek dan difokuskan pada penerimaan negara, kesehatan masyarakat dan ketenagakerjaan. Dengan metode penelitian kualitatif dan mempertimbangkan kreteria kasus, yakni aktual, penting, informasi dan verifikasi. Hasil penelitian ini menunjukkan terjadi benturan kepentingan yang sangat kuat, antara pemangku kepentingan *(stakeholders*) sehingga terjadi dilematis dalam penentuan kebijakan PMK RI. Disimpulkan, pemerintah perlu menjaga keseimbangan untuk tujuan pengendalian tembakau dalam jangka pendek dan menengah, namun sangat penting tujuan pengendalian tembakau dalam jangka panjang. Pemerintah perlu mencari solusi alternatif penerimaan negara selain cukai hasil tembakau. Mengingat Indonesia, semakin maju secara ekonomi, pendidikan dan kesadaran kesehatan, dan disisi lain berada dalam pergaulan internasional.

Kata Kunci: Kebijakan, Pengendalian Tembakau, Perlindungan Masyarakat, Penerimaan Negara, Kesehatan, Ketenagakerjaan, Pemangku Kepentingan, Kemenkeu.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Industri tembakau atau rokok di Indonesia terutama rokok kretek telah memberikan banyak kontribusi terutama dalam hal pendapatan masyarakat dan negara. Lahirnya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai, membuktikan perhatian negara atas pengaturan pendapatan negara dari cukai. Dengan ketentuan cukai tersebut industri tembakau telah memberikan kontribusi yang sangat besar bagi penerimaan negara.

Berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Perbendaharaan Negara bahwa penerimaan negara dari cukai tembakau selama lima tahun sejak 2010 hingga 2014 selalu mengalami *trend* kenaikan yang signifikan. Pada 2010 penerimaan cukai telah mencapai sebesar Rp63,3 triliun, dan pada 2011 naik menjadi Rp73,25 triliun, yang selanjutnya pada 2012 sebesar Rp90,55 triliun. Jumlah penerimaan negara ini terus meningkat pada 2013 sebesar Rp 103,57 triliun, dan 2014 menjadi sebesar Rp118,29 triliun. Bahkan pada penerimaan negara tahun 2015 masih naik menjadi sebesar Rp139,5 triliun. Jumlah penerimaan negara ini melebihi target dalam APBN-P 2015 yaitu 100,3%. Jumlah yang besar dan tidak bisa disepelekan bagi penerimaan negara. Dan yang patut digarisbawahi bahwa jumlah realisasi penerimaan negara dari cukai tembakau tersebut, menurut data Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, Kemenkeu RI cenderung selalu diatas target 100%.[1]

[1] Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Kemenkeu RI, Statistik, (*online*), (http://www.beacukai.go.id/statistik.html, diakses 20 Juli 2016)

Industri tembakau juga telah memberikan "kesempatan kerja", baik tenaga kerja yang terserap di Industri rokok langsung, maupun tenaga kerja ikutan di sektor perdagangan rokok, pengecer dan nonformal lainnya (*retail*). Selain itu juga menghidupi petani tembakau dan petani cengkeh di berbagai daerah yang jumlahnya jutaan. Data Kementerian Perindustrian pada tahun 2009 menyebutkan industri tembakau mampu menyerap tenaga kerja hingga 6,1 juta orang. Dengan rincian sekitar 2 juta petani tembakau dan sekitar 1,5 juta petani cengkeh, 2 juta pengusaha *retail*, dan 600 ribuan pekerja/karyawan industri tembakau. Kontribusi industri tembakau bagi "penerimaan negara" dan "pendapatan masyarakat" memang tidak perlu diragukan. Bahkan data tersebut diatas membuktikan betapa penerimaan negara dari cukai tembakau, terus mengalami kenaikan yang sangat berarti. Namun pada aspek yang lain, rokok terbukti telah memberikan dampak yang buruk bagi "kesehatan masyarakat". Hal ini lebih lagi pengaruh rokok bagi generasi muda sebagai perokok baru, yang kemungkinannya terus bertambah apabila dibiarkan tidak dilakukan pengendalian tembakau.

Disamping penerimaan negara dan kesempatan kerja, tembakau dengan rokoknya telah dinilai membawa dampak bagi kesehatan. Hasil penelitian untuk 187 negara dan salah satunya Indonesia, menyatakan bahwa 57% penduduk Indonesia, laki-lakinya adalah perokok aktif[2]. Rokok sebagai hasil produk tembakau memiliki dua fenomena yang berbeda, yang memiliki pertentangan nilai (*value)*. Pada satu sisi rokok memberikan kontribusi bagi pendapatan atau penerimaan negara, akan tetapi pada sisi yang lain berdampak buruk bagi kesehatan masyarakat. Selanjutnya, hasil penelitian bidang kesehatan menyatakan[3], konsumsi tembakau atau rokok mengakibatkan kematian paling sedikit 200.000 orang per tahun di Indonesia, dan mempunyai dampak buruk terhadap kesehatan seluruh organ tubuh manusia. Dalam kesempatan pembukaan kegiatan *Indonesia Conference On Tobbaco or Health* (ICTOH), pada 30 Mei 2013, Menteri Kesehatan RI waktu itu, dr.Nafsiah Mboi, Sp.A., MPH. juga menyampaikan dampak buruk akibat tembakau dan merokok pada kesehatan masyarakat di Indonesia.[4]

Hasil kajian Badan Litbangkes, Kemenkes RI tahun 2013 menunjukkan telah terjadi kenaikan kematian prematur akibat penyakit terkait tembakau dari 190.260 kematian (2010) menjadi 240.618 kematian (2013), serta kenaikan penderita penyakit akibat konsumsi tembakau dari 384.058 orang (2010) menjadi 962.403 orang (2013).[5] Data kesehatan yang lain juga memperlihatkan bahwa satu dari 8 orang yang meninggal adalah akibat penyakit yang berhubungan dengan rokok yaitu non-perokok, atau paling tidak sekitar 25.000 kematian adalah perokok pasif. Kematian dini yang dialami oleh setengah dari jumlah perokok di Indonesia akan berdampak pada pengurangan jumlah relatif angkatan kerja, yang dalam jangka panjang berdampak penting terhadap ekonomi karena pengurangan penghasilan. Selain itu, proporsi pengeluaran untuk membeli produk tembakau dari rumah tangga dengan perokok adalah 11,5%. Angka ini lebih besar dibandingkan untuk belanja ikan, daging, telur dan susu (11%), pembiayaan kesehatan (2,3%), dan biaya pendidikan (3,2%).[6] Ini artinya, pengeluaran rumah tangga untuk konsumsi lebih besar dibanding konsumsi pokok lainnya.

Pada 2015 Pemerintah Indonesia, melalui Menteri Keuangan menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 198/PMK/2015 tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau. PMK tersebut diterbitkan pada November 2015, merupakan revisi kedua dari PMK No.179/PMK.011/2012, yang direvisi pertama No.205/PMK.011/2014 tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau. PMK No.198/2015, sebagaimana PMK sebelum-sebelumnya merupakan instrumen kebijakan paling penting untuk penentuan tarif cukai hasil tembakau, sekaligus sebagai kebijakan strategis untuk mengendalikan tembakau (*tobacco control*). Di dalam proses kebijakan penentuan PMK RI tersebut tentunya tidaklah mudah dan melalui mekanisme yang berlaku. Selain itu dalam proses kebijakan penentuan PMK RI juga mempertimbangkan berbagai aspek yang dalam perjalanan yang panjang melibatkan berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*). Berangkat dari latar belakang yang telah terurai dan kondisi dinamika kasus yang sangat menarik tersebut penelitian ini dilakukan.

B. Identifikasi Masalah

Permasalahan yang diangkat dari uraian latar belakang diatas, bahwa dalam proses penentuan kebijakan PMK RI yang setiap tahun dilakukan peninjauan ulang atau revisi, yang dimulai prosesnya

---

2 Marie Ng, Michael K. Freeman, Thomas D. Fleming, et al, "Smoking Prevlence and Cigarette Consumption in 187 Coubtries, 1980-2012", *Journal of the American Medical Association*, Vol 311, Number 2, January 8, 2014.

3 Pusat Data dan Informasi Kementerian Kesehatan RI, Perilaku Merokok Masyarakat Indonesia Berdasarkan Riskesda 2007 dan 2013, (*online*), (http://www.depkes.go.id/resources/download/pusdatin/infodatin/infodatin-hari-tanpa-tembakau-sedunia.pdf, diakses 20 Juli 2016)

4 Nafsiah Mboi, Upaya Pemerintah Dalam Mencegah dan Mengendalikan Konsumsi Rokok di Indonesia, (*online*), (http://kebijakankesehatanindonesia.net/32-pelatihan/1689-agenda-30-mei-2014, diakses 20 Juli 2016)

5 Pusat Data dan Informasi Kementerian Kesehatan RI, Op.cit.

6 *Ibid*.

dari bulan April hingga bulan Oktober, terjadi pergulatan kepentingan yang strategis dan sangat menarik bagi kepentingan negara dan masyarakat. Proses kebijakan tersebut terus berjalan ditengah berbagai tarik menarik para pemangku kepentingan (*stakeholders*). Untuk membatasi periode dengan data permasalahan antar tahun, studi kasus ini membatasi untuk tahun 2010 hingga 2015.

Permasalahan yang menarik atas kasus pengendalian tembakau di Indonesia, saling terkait dan begitu banyak aspek, mengingat sejarah pertembakauan dan cukai tembakau sudah sedemikian panjang dan menyangkut berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Sehingga perlu dipertimbangkan aspek apa saja yang paling berpengaruh, terutama dikaitkan dengan kebijakan pengendalian tembakau. Selain itu, yang paling krusial adalah terjadinya dilema kebijakan dalam proses penentuan kebijakan PMK, lebih lagi hingga tahun 2015, yang menjadi perhatian akhir studi ini.

Berdasarkan uraian permasalahan diatas, dapatlah diidentifikasi masalah penelitian ini adalah:

1. Bagaimana proses kebijakan penentuan tarif cukai hasil tembakau, melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK) RI tahun 2010 - 2015?
2. Aspek apa saja yang menjadi pertimbangan kebijakan penentuan tarif cukai hasil tembakau di Indonesia?
3. Adakah dilema kebijakan yang terjadi dari tahun ke tahun, hingga 2015 dan bagaimana solusinya?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian kasus kebijakan ini bertujuan untuk mengetahui lebih jauh mengenai hal-hal sebagai berikut:

1. Proses yang dilakukan dalam penentuan kebijakan PMK RI dari Tahun 2010 – 2015, yang oleh Kemenkeu RI terkait dengan siklus Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) hingga Penetapan APBN.
2. Aspek-aspek yang sangat menentukan dan dipertimbangkan dalam kebijakan penentuan tarif cukai tembakau di Indonesia.
3. Dilema yang terjadi dalam penentuan kebijakan pengendalian tembakau tersebut yang pada puncak studi ini di Penentukan PMK RI tahun 2015.

Hasil penelitian ini diharapkan akan menjadi pelajaran kasus yang menarik, dan berguna secara jangka panjang, agar Indonesia semakin matang dan transparan serta akuntabel dalam penentuan kebijakan antara "pengendalian tembakau" dan "perlindungan masyarakat".

D. Kerangka Pemikiran

Pengedalian tembakau (*tobacco control*) di Indonesia sangat menarik untuk dilteliti karena berkaitan erat dengan berbagai aspek seperti kesehatan, ekonomi, lingkungan, sosial dan budaya. Dalam perjalanan waktu semakin tumbuhnya kesadaran kesehatan masyarakat, baik secara nasional maupun masyarakat internasional. Organisasi kesehatan dunia, WHO (*World Health Organization*) di bawah PBB, sejak lama mengikuti dan memantau konsumsi tembakau dunia. Pada tahun 2003 melalui WHO telah menetapkan konvensi mengenai Kerangka Kerja Pengendalian Tembakau, yang dikenal *Framework Convention on Tobacco Control* (*FCTC*).[7] FCTC merupakan traktat pengendalian zat adiktif dari tembakau, yang dirancang menghadapi globalisasi epidemi tembakau dan telah menandai pergeseran paradigma pengembangan strategi kesehatan dunia. Tujuan utama FCTC untuk mengendalikan produksi tembakau dunia guna melindungi generasi saat ini dan yang akan datang dari efek merusak pada kesehatan, sosial, lingkungan dan ekonomi.[8]

Berdasarkan data WHO, hingga bulan Juli 2013, sebanyak 177 negara telah "meratifikasi" dan "mengaksesi" FCTC, yang berarti mewakili sebanyak 87,9% populasi dunia. Dan pada tahun 2015 jumlah negara yang meratifikasi dan mengaksesi FCTC telah bertambah menjadi 180 negara, yang berarti telah mewakili 90% populas dunia. *Persoalannya*, Indonesia sebagai salah satu anggota PBB dengan populasi keempat terbesar setelah RRC, India, USA, sangat ditunggu-tunggu oleh dunia internasional untuk kapan menandatangani konvensi FCTC tersebut.

Penolakan tembakau (rokok), sebenarnya telah terjadi sejak akhir abad 19, itu mulai terjadi di Amerika Serikat. Penolakan ini lebih karena alasan moralitas dan asap yang mengganggu orang lain lingkungannya, terutama di dalam gedung dan transportasi umum yang tertutup. Menurut Kartono Muhammad, pada tahun 1916 Henry Ford, pemilik pabrik mobil Ford telah menolak untuk menerima karyawan yang perokok:[9]

> "We *made a study of the effect (of smoking) upon the morals and the effeciency of men in our employ addicted to this habit and found that*

---

[7] Dokumen FCTC menjadi dokumen pengendalian tembakau bagi seluruh anggota PBB.

[8] Laras Post, 14 Juni 2016, Pembatasan Penggunaan Tembakau, Presiden Jokowi: Carikan Solusi Yang Tepat, (*online*), (http://www.laraspostonline.com/2016/06/pembatasan-penggunaan-tembakau-presiden.html).

[9] Kartono Muhammad, *A Giant Pact Of Lies, Bongkah Raksasa Kebohongan, Menyorot Kedigdayaan Industri Rokok di Indonesia*, Jakarta: Tempo Institute dan KOJI Communication, 2011, hal. Vi.

cigarette smokers were loose in their morals, very apt to be untruthful...".

Pengetahuan bahwa tembakau bersifat toksik (racun) dan adiktif terus berkembang. Ketika para ilmuwan telah menemukan bukti-bukti bahaya rokok bagi manusia semakin kuat, namun kalangan industri rokok tidak kurang akal, dengan memanfaatkan iklan-iklan rokok yang menunjukkan bahwa merokok simbol kemerdekaan berekspresi dan perlawanan dengan peraturan yang konservatif.[10] Kalangan industri rokok juga merubah iklan rokok dengan artis dan tokoh tertentu agar konsumen loyal pada merek.

Pada sisi yang lain, aspek penerimaan negara menjadi sangat penting dimana negara, melalui pemerintah menentukan tarif cukai hasil tembakau untuk sumber penerimaan negara di Indonesia. Aspek penerimaan negara ini telah dipraktekkan dan menjadi andalan, mengingat penerimaan negara dari cukai hasil tembakau sudah mencapai angka penerimaan yang sangat besar dan cenderung terus meningkat dari tahun ke tahun. Data jumlah penerimaan negara pada tahun 2010 hingga 2014 atau selama kurun 5 tahun naik hampir dua kali lipat dari sebesar Rp63,3 triliun menjadi Rp118,29 triliun dan terus naik pada tahun 2015 menjadi Rp139,5 triliun.[11] Penentuan atau peninjauan tarif cukai hasil tembakau tersebut tentu terkait dengan dikeluarkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) RI No.190/PMK.011/2010 tentang Tarif Cukai hasil Tembakau. PMK RI tersebut kemudian diperbaiki dengan PMK No.107/PMK.011/2011, dan diperbaiki lagi dengan PMK No.179/PMK.011/2012. PMK tersebut dilakukan perubahan dengan PMK No. 205/ PMK.011/2014, dan perubahan kedua dengan PMK No.198/PMK.011/2015, untuk memenuhi target penerimaan negara dalam APBN pada tahun 2016.[12]

Indonesia sebagai negara dengan populasi sebesar 253 juta, dan dengan jumlah perokok pada tahun 2010 mencapai 80 juta jiwa atau 34 persen penduduk perokok menjadi pasar rokok terbesar ketiga setelah Tiongkok dan India. Apalagi tingkat produksi rokok di Indonesia telah lebih dari 240 milyar batang, dan akan dikendalikan pada 260 milyar batang dari 2015 hingga 2020. Hal ini sangat fantastik, sehingga produksi rokok/tembakau perlu dikendalikan melaui penentuan tarif cukai hasil tembakau. Menurut UU Nomor 39 Tahun 2007, Cukai adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan dalam Undang-Undang tentang Cukai. Barang kena cukai meliputi:[13]

1. konsumsi yang perlu dikendalikan;
2. peredaran yang perlu diawasi;
3. pemakaiannya dapat menimbulkan efek negatif bagi masyarakat atau lingkungan hidup; atau
4. pemakaiannya perlu pembebanan pungutan negara demi keadilan dan keseimbangan.

Dengan demikian, ketentuan tarif cukai hasil tembakau sebagaimana yang tertuang dalam PMK RI yang ditinjau hampir setiap tahunnya sesungguhnya merupakan alat (*tools*) kebijakan pengendalian tembakau (*tobacco control*) di Indonesia yang berfungsi multi-aspek, baik aspek penerimaan negara, kesehatan, tenaga kerja, maupun aspek sosial, lingkungan dan budaya serta lainnya. Kebijakan pengendalian tembakau tersebut mesti menjaga keseimbangan, antara pertimbangan tujuan jangka pendek, menengah dan jangka panjang. Pertarungan *politicall will* pemerintah dengan para pemangku kepentingan (*stakeholders)* menjadi kasus sangat menarik dan sangat berarti diatas kepentingan publik (masyarakat) Indonesia. Untuk membatasi kasus yang demikian kompleks, kerangka pemikiran penelitian ini lebih difokuskan pada menjaga kesimbangan kebijakan, diantara 3 aspek utama, yaitu: *penerimaan negara, kesehatan dan ketenagakerjaan.*[14] Ketiga aspek utama tersebut diasumsikan sebagai penarik dari aspek-aspek lainnya, sebagai ikutan yang diharapkan berdampak seperti sosial, lingkungan dan budaya.

E. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif. Penelitian ini juga termasuk penelitian terapan (*applied research*), yang dimaksudkan untuk menemukan pengetahuan yang secara praktis dapat diaplikasikan[15]. Menurut Sugiyono, penelitian kualitatif merupakan metode yang *postpositivitic* karena berlandaskan pada filsafat *postpositivisme*. Proses penelitiannya lebih

---

10 *Ibid*., xvii.

11 Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Kemenkeu RI, Op.cit; lihat juga Tempo.co, 8 Januari 2016, Cukai Rokok Sumbang Rp 139,5 Triliun Selama 2015, (*online*), (https://m.tempo.co/read/news/2016/01/08/092734426/cukai-rokok-sumbangkan-rp-139-5-triliun-selama-2015, diakses 21 Juli 2016).

12 Sejumlah peraturan tersebut diperoleh dari Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC), Kementerian Keuangan RI, 2016.

13 Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Kemenkeu RI, 25 April 2015, Cukai, (*online*), (http://www.beacukai.go.id/arsip/cuk/cukai.html, diakses 21 Juli 2016).

14 Ketiga aspek utama ini juga menjadi pertimbangan DJBC, berdasarkan diskusi dengan Direktur Cukai, DJBC, Kemenkeu, Marisi Zainuddin Sihotang pada 20 Mei 2016.

15 Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*, Bandung : Penerbit Alfabeta, 2014, hal .4.

bersifat seni (kurang terpola), dan disebut sebagai *metode interpretative* karena data hasil penelitian lebih berkenaan dengan interpretasi terhadap data yang ditemukan di lapangan.[16]

Selanjutnya, Penelitian kualitatif lebih berdasarkan pada *filsafat fenomenologis* yang mengutamakan penghayatan (*verstehen*), metode ini berusaha memahami dan menafsirkan makna dari suatu peristiwa interaksi tingkah laku manusia dalam situasi tertentu menurut perspektif peneliti sendiri.[17] Adapun teknik pengumpulan data yang sering digunakan adalah observasi, wawancara, dan dokumentasi.[18]

Terkait dengan studi kasus dalam penelitian ini, berdasarkan rujukan bahwa ada empat kreteria bagi sebuah studi kasus yang dapat digunakan untuk mendefinisikan dan sekaligus merupakan *acid test* suatu studi kasus, yaitu:[19]

a. Aktual, dalam arti catatan kejadian aktual telah dialami dan benar terjadi. Dimensi aktualita ini penting karena proses pembelajarannya melalui kasus yang berakar pada realita dunia nyata.
b. Penting, bahwa kejadian aktual harus mengandung isu-isu yang cukup penting dari sudut pembelajaran.
c. Informasi, dalam studi kasus tersebut harus berisi informasi yang cukup, baik secara substansi maupun secara proses.
d. Verifikasi, cacatan suatu kasus harus diverifikasi oleh pimpinan atau manajer yang menjadi tokoh utama (protagonis) dalam studi kasus tersebut. Verifikasi ini perlu karena merupakan otentifikasi bahwa benar kejadian kisahnya dalam studi kasus.

Dengan memahami rujukan diatas, penelitian studi kasus yang menggunakan metode deskriptif ini diasumsikan sangat relevan dan memenuhi unsur-unsur dan kriteria diatas. Apalagi kasus kebijakan pengendalian tembakau di Indonesia, sangat aktual dan penting secara nasional bahkan menjadi perhatian internasional. Infomasi yang diperolehpun lengkap baik substansi maupun proses kebijakannya. Untuk memperkuat data dan hasil interpretasi, dilakukan verifikasi dengan meminta penjelasan dan diskusi dengan sumber terkait di Kementerian Keuangan RI, yakni di Ditjen pajak, Ditjen Bea dan Cukai dan Badan Kebijakan Fiskal (BKF).

2. Waktu dan Tempat

Penelitian kasus ini dilakukan selama 4 bulan, pada periode Mei 2016 sampai dengan Agustus 2016. Bertempat di Jakarta dengan obyek tiga Instansi, meliputi: Direktorat Jenderal Pajak (DJP), Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC), dan Badan Kebijakan Fiskal (BKF) Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

3. Teknik Pengumpulan Data

Sebagaimana disinggung diatas, teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi pustaka dan data, dilanjutkan dengan survey dan wawancara dengan obyek penelitian, untuk mendapatkan informasi yang lebih lengkap termasuk memverifikasi kejadiannya.

4. Metode Analisis

Metode analisis yang digunakan adalah deskriptif, untuk menggambarkan kasus dan datanya, dengan memberikan penjelasan[20] dan membandingkan kejadian serta data antar tahun (*timeseries*), dan memberikan interpretasi.[21] Hal ini digunakan memperkuat kejadian kasusnya.

II. PEMBAHASAN

A. Struktur Kasus Tembakau

Indonesia menyumbang 2,1% dari persediaan daun tembakau di seluruh dunia. Hampir seluruh produksi daun tembakau, digunakan untuk produksi rokok domestik dan produk-produk tembakau lainnya, namun antara tahun 1995-2005, sekitar 16-47% diekspor. Pasar tembakau Indonesia berbentuk oligopoli, yang didominasi pelaku Industri besar dengan produksi rokok domestik sudah melebihi 220 miliar batang hingga tahun 2010 Industri rokok besar (Sampoerna, Djarum, Gudang Garam, Bentoel, dan lainnya) maupun kecil (rumahan), telah mempunyai andil dalam penyerapan tenaga kerja. Paling tidak sebanyak 6,1 juta tenaga kerja telah diserap/bekerja pada industri rokok.

Pada sisi lain bagi penerimaan negara, cukai rokok atau cukai hasil tembakau telah menyumbang penerimaan negara yang sangat besar, dan terus mengalami kenaikan. Penerimaan negara dari cukai tembakau ini merupakan komponen penting dalam APBN setiap tahunnya. Penerimaan negara ini menjadikan pemerintah harus bersikap setiap tahunnya mengikuti siklus penyiapan dan pembahasan RAPBN menjadi APBN pada setiap tahunnya. Didalam proses penentuan tarif cukai, nampaknya pemerintah selama ini masih bergantung dan menjadikan

16 *Ibid*., hal.8
17 Harbani Pasolong, *Metode Penelitian Administrasi Publik*, Bandung : Penerbit Alfabeta, 2012, hal. 161.
18 *Ibid*.
19 Hadi Satyagraha, *The Case Method : Mendidik Manajer Ala Harvard*, Jakarta : Penerbit Erlangga, 2012, hal. 94-95.
20 Sugiyono, Op.cit., hal. 58.
21 *Ibid*.

instrumen tarif cukai hasil tembakau sebagai tumpuan harapan peningkatan penerimaan negara. Namun demikian upaya kenaikan tarif cukai tembakau menjadi sangat dilematis jika dihadapkan pada masalah tenaga kerja dan kesehatan masyarakat. Industri tembakau diperkirakan mampu menyerap sekitar 6,1 juta tenaga kerja, yang meliputi petani tembakau sekitar 2 juta petani tembakau, 1,5 juta petani cengkeh, 2 juta pedagang *retail*, dan sekitar 600 ribuan karyawan/ pekerja di perusahaan rokok.

Instrumen paling penting untuk mengatur atau mengelola kasus ini adalah kebijakan Menteri Keuangan RI, melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK) tentang tarif cukai hasil tembakau. Kemenkeu memastikan dengan kebijakan PMK akan bisa menambah pendapatan negara, dan di sisi lain menjaga keseimbangan untuk kesehatan, dengan mengurangi tingkat konsumsi dengan skema penentuan tarif cukai. Kemenkeu juga memastikan bahwa perusahaan rokok yang ada akan tetap mampu membayar tarif cukai yang makin tinggi karena masyarakat yang mengkonsumsi rokok diprediksikan tidak akan mengalami penurunan. Namun untuk mempertahankan tenaga kerja yang terserap, tarif cukai ditentukan bervariasi menurut kelompok rokok, antara Sigaret Kretek Mesin (SKM) dan Sigaret Kretek Tangan (SKT) dengan asumsi untuk menjaga perusahaan besar dan perusahaan kecil.

B. Sejarah Rokok

Sejarah perkembangan rokok di Indonesia, dalam catatan *Thomas Stanford Raffles*, pada sekitar tahun 1600, rokok telah menjadi kebutuhan hidup kaum pribumi Indonesia, khususnya di Jawa, meskipun tembakau bukan tanaman asli di Jawa. Dalam Babad Tanah Jawa (1601-1602) menyebutkan bahwa tembakau telah masuk ke Pulau Jawa bersamaan wafatnya Panembahan Senopati, seorang pendiri Dinasti Mataram. Terminologi "rokok" sebenarnya berasal dari bahasa Belanda "roken" yang artinya "*to smoke*" (mengeluarkan asap). Kemudian terminologi "tembakau" ternyata lebih dekat dengan bahasa Portugis "tobaco" ketimbang dengan bahasa Belanda "tabak". Para sejarahwan lebih sepakat menyebut Portugis sebagai pihak yang memperkenalkan tembakau di Jawa dan Sumatera. Sejarah juga mencatat bahwa rokok kretek merupakan warisan budaya leluhur bangsa Indonesia. Rokok kretek adalah rokok yang menggunakan tembakau asli yang dikeringkan, dipadukan dengan saus cengkeh dan saat dihisap terdengar bunyi: "kretek-kretek". Rokok kretek berbeda dengan rokok cerutu yang menggunakan bahan methol (*rokoknya orang barat*). Jenis rokok cerutu merupakan simbol rokok yang luar biasa, semuanya alami tanpa ada campuran apapun dan pembuatannya tidak bisa menggunakan mesin.

Rokok kretek Indonesia dalam sejarahnya tidak bisa terpisah dari Kota Kudus. Karena memang rokok kretek mulanya dibuat dan berkembang di Kota Kudus Jawa Tengah. Rokok kretek dibagi dalam dua jenis, yaitu rokok kretek filter dan rokok kretek non filter. Sedangkan berdasarkan kategori rokok yang dijual di Indonesia dan biasa digunakan oleh Pemerintah untuk menentukan tarif cukai rokok, dibagi dalam tujuh kategori, sebagai berikut:[22]

1. Rokok tingwe, yaitu rokok yang dibuat dengan melinting sendiri (istilah dalam bahasa jawa, "linting dewe");
2. Rokok klembak menyan, rokok yang dibuat dengan mencampurkan atau memadukan "klembak dan kemenyan";
3. Rokok sigaret putih mesin (SPM), yang dibuat dengan mesin dan menggunakan tembakau virginia, burley, dan oriental;
4. Rokok klobot kretek (KBL), dibuat dengan tangan dan orisinal produk Indonesia;
5. Rokok sigaret kretek tangan (SKT), dibuat dengan tangan dan dibantu alat dengan campuran tembakau, cengkeh dan sausnya;
6. Rokok sigaret kretek tangan filter (SKTF), juga dengan tangan diberi filter pada ujung hisab, dan diperkenalkan sejak 1960; dan
7. Rokok sigaret kretek mesin (SKM), diproduksi dengan mesin secara otomatis sejak 1974.

Indonesia memiliki iklim dan tekstur tanah yang cocok di sebagian wilayahnya untuk tanaman tembakau. Oleh sebab itu tanaman tembakau begitu berkembang di bumi Indonesia. Tembakau asal Indonesia sangat terkenal kualitasnya hingga dunia internasional. Tanaman tembakau dan produk olahan hasil tembakau telah menjadi komoditas paling penting karena bernilai ekonomi bagi masyarakat dan negara Indonesia. Komoditi ini mampu bertahan dari zaman ke zaman dan bahkan terus berkembang dan mampu berkontribusi besar sejak jaman kolonial hingga zaman kemerdekaan dan pembangunan hingga sampai saat ini. Demikian besarnya kontribusi komoditi hasil tembakau sehingga telah menjadikan masyarakat dan negara Indonesia sangat bergantung pada tembakau.

C. Industri Rokok dan Pangsa Pasar

Indonesia merupakan negara ke 3 setelah Tiongkok dan India yang memiliki tingkat konsumsi rokok yang tinggi. Hal tersebut yang menyebabkan

[22] Irvand Poetra, 3 Februari 2012, Sejarah Perkembangan Rokok Kretek di Indonesia, (*online*), (http://id.netlog.com/irvandpoetra/blog/blogid=135510, diakses 22 Juli 2016).

industri-industri rokok yang ada di Indonesia semakin berkembang pesat, karena banyak memberikan keuntungan. Banyaknya kebijakan yang menentang konsumsi rokok banyak terbantahkan karena dilematis terhadap keuntungan yang didapatkan. Selain itu negara Indonesia merupakan satu-satunya negara di kawasan Asia Pasifik yang masih belum merativikasi Konvensi Kerangka Kerja untuk Pengendalian Tembakau atau FCTC yang dicanangkan organisasi kesehatan dunia WHO sejak tahun 2003. FCTC ini diantaranya memiliki tugas mengatur promosi atau iklan rokok, melarang perokok merokok di tempat umum, dan membatasi konsumsi rokok dengan menaikan tarif cukai rokok. Diketahui sampai tahun 2015 sudah 180 negara di dunia menandatangani FCTC.

Berdasarkan data dari tahun 2007 hingga 2011, sesungguhnya jumlah perusahaan rokok di Indonesia terus mengalami penurunan. Apabila pada tahun 2007 jumlahnya terdapat 4.793 unit, maka pada tahun 2010 telah berkurang menjadi 1.994 unit, dan bahkan menurun lagi pada tahun 2011 tinggal 1.664 unit perusahaan rokok. Namun penurunan jumlah perusahaan rokok ternyata tidak otomatis terjadi penurunan jumlah produksi rokok. Hal ini tentu menjadi pertanyaan, mengingat sebagaimana disampaikan diatas bahwa jumlah perokok di Indonesia cenderung naik atau bertambah. Dari jumlah total ada sebanyak 1.664 unit usaha di industri rokok di Indonesia, ternyata enam perusahaan rokok menguasai pangsa pasar terbesar. Keenam perusahaan rokok tersebut adalah PT.HM.Sampoerna Tbk (HMSP) dengan pangsa pasar sebesar 31,1%; (2) PT.Gudang Garam Tbk., dengan pangsa pasar 20,7%; (3) PT.Djarum Kudus, dengan pangsa pasar 20,2%; (4) PT.Boentoel Internasional Investama, Tbk., dengan pangsa pasar 8,0%; (5) PT.Nojorono, dengan pangsa pasar 5,8%; dan (6) PT.Wismilak Inti Makmur, dengan pangsa pasar 1%. Selain perusahaan besar dengan struktur oligopoli tersebut, sekitar 4.2% dibagi ke 18 perusahaan menengah dan 700an perusahaan kecil.

Tabel 1. Perkembangan Jumlah Produksi Rokok 2007-2011.

Tahun	Jumlah Perusahaan (unit)	Produksi (milyar batang)	Cukai (Rp. Triliun)
2007	4793	231,0	43,5
2008	3961	240,0	49,0
2009	3255	245,0	54,3
2010	1994	249,1	59,3
2011	1664	279,4	77,0

Sumber: Ditjen Bea Cukai tahun 2016

Kemudian berdasarkan diskusi pada 20 Mei 2016 dengan Marisi Zainuddin Sihotang dari Direktorat Teknis dan Fasilitas Cukai (DJBC) Kemenkeu dan Sarno, Badan Kebijakan Fiskal (BKF) Kemenkeu RI pada 13 Juni 2016, untuk konfirmasi dan cross-check data diperoleh penjelasan bahwa jumlah perusahaan rokok di Indonesia sesungguhnya terus berkurang dari sisi jumlahnya, kalau pada tahun 2011 tinggal terdapat 1.664 unit perusahaan, pada tahun 2012 menjadi 1.320 perusahaan. Jumlah itu pada 2013 menurun lagi menjadi 1.206 perusahaan, dan pada 2014 menjadi 995 perusahaan. Sarno dari BKF, bahkan mengemukaan pada tahun 2015 tinggal sekitar 728 unit perusahaan. Tercatat dari sebanyak 728 unit perusahaan rokok, dikelompokkan terdapat 10 unit perusahaan rokok besar; 18 unit perusahaan rokok menengah dan 700 unit perusahaan kecil.

Struktur industri rokok di Indonesia sebagaimana data-data diatas, dapat dikatakan berbentuk *Oligopoly*, dengan sebanyak 6 unit perusahaan rokok menguasai pangsa pasar terbesar. Dengan stuktur industri rokok demikian, pemerintah sebenarnya akan terbantu untuk bisa semakin lebih fokus dalam mengawasi dan mengendalikan regulasi ke depannya. Dengan mekanisme kebijakan tarif cukai hasil tembakau yang cenderung selalu dievaluasi setiap tahunnya, mengikuti perkembangan kebutuhan penerimaan negara pada satu sisi, dengan situasi iklim ekonomi dan fluktuasi per kapita masyarakat Indonesia. Dan pada sisi yang lain, tumbuhnya peningkatan kesadaran atas kesehatan masyarakat akan bahaya rokok ke depan, terutama bagi generasi muda. Sedangkan pada aspek krusial lainnya adalah tantangan pemihakan pemerintah untuk menjaga penyerapan tenaga kerja di industri tembakau/ rokok, yang terutama pada industri kecil.

D. Produksi Rokok

Dalam proses produksi rokok, ditemukan kurang lebih terdapat sekitar 30 jenis tembakau yang berbeda. Bandingkan dengan jenis rokok putih yang hanya terdiri dari dua kategori, yakni: *Virginia Blends*, yang menggunakan hanya tembakau Virginia, dan *Amerivan Blends*, yang mencampur tembakau Virginia dengan jenis *Burley* dan *Oriental*. Makna lain dengan hadirnya rokok di Indonesia adalah juga menggantikan kebiasaan lama masyarakat yang mengunyah sirih (*betel*). Proses budaya ini dimungkinkan karena rokok membawa dalam dirinya sejumlah simbol sosial yang beragam, namun secara simultan rokok mampu memenuhi segmen yang berbeda. Rokok menjadi simbol sosial bagi kalangan ningrat, sebagaimana ia juga bisa menjadi pemuas waktu senggang kasta pekerja. Rokok juga bisa memenuhi kebutuhan orang tua akan ketenangan bathin, sementara disisi lain rokok mampu memberikan kepada anak muda kebanggaan diri.

Indonesia merupakan pasar rokok terbesar kedua di dunia, setelah Rusia, dengan volume produksi rokok pada 2013 ditaksir mencapai Rp214,9 triliun atau enam kali dari penerimaan cukai negara. Prediksi itu mengacu pada taksiran dari Gabungan Perserikatan Pabrik Rokok Indonesia (GAPPRI). "*Nilai pasar rokok di Indonesia itu setara dengan enam kali* penerimaan *cukai negara*," kata Ketua GAPPRI, Ismanu Soemiran. Setahun sebelumnya pada 2012, besaran nilai pasar rokok di Indonesia mencapai antara Rp197 triliun-Rp199 triliun, atau naik 5%-6% dibanding tahun 2011 yaitu Rp188 triliun. Pertumbuhan nilai penjualan rokok ini seiring dengan kenaikan produksi rokok nasional dari tahun 2010 sebanyak 249,1 miliar batang menjadi sebanyak 263 miliar batang pada tahun 2011, dan naik lagi sebesar 3%-4% menjadi sebanyak 266 miliar batang di 2012 dibanding tahun 2011. Pada tahun 2013 sedikit mengalami kenaikan produksi menjadi 267 miliar batang, dan turun lagi pada tahun 2014 sebanyak 265 miliar batang hingga menjadi 260 miliar batang pada tahun 2015. Berdasarkan keterangan dari Ditjen Bea dan Cukai, Pemerintah akan berupaya mengendalikan tingkat produksi rokok ini hingga 2020 akan tetap diproyeksikan sebanyak 260 miliar batang, yang berarti tetap tidak mengalami kenaikan produksi dari periode 2015 sampai dengan 2020.

Tabel.2. Perkembangan Volume Produksi Rokok 2010-2014

No.	Tahun	Jumlah Produksi Rokok
1	2010	249,1 miliar batang
2	2011	263 miliar batang
3	2012	266 miliar batang
4	2013	267 miliar batang
5	2014	265 miliar batang
6	2015	260 miliar batang

Sumber Data : Gappri, 2014

E. Konsumsi Rokok

Jumlah perokok di Indonesia menunjukkan kenaikan dalam 15 tahun terakhir (2000-2015). Jumlah perokok pada 2000 mencapai 65,1 juta jiwa menurut survei sosial ekonomi nasional dan data riset kesehatan dasar bahwa jumlah perokok Indonesia naik rata-rata sebesar 13,3 % *compounded annual growth rate* (CAGR) dari 1995 hingga 2010. Kementerian Kesehatan menginventarisasi jumlah perokok di Indonesia merupakan nomor dua terbesar di dunia, setelah Rusia (tanpa memasukan Tiongkok dan USA). Jumlah perokok tahun 2015 di Indonesia diperkirakan telah mencapai 80 juta perokok atau 34% dari jumlah penduduk yang telah mencapai 253 juta. Jumlah penduduk yang besar dengan jumlah perokok telah mencerminkan pasar rokok dan konsumsi rokok yang sangat besar.

Konsumsi rokok yang dicerminkan oleh konsumsi tembakau dan sirih memiliki porsi yang cukup besar dari sisi pengeluaran rata-rata yang dikeluarkan oleh masyarakat Indonesia. Konsumsi rokok mencapai 5% terhadap total pengeluaran untuk kebutuhan makanan. Untuk tujuan kesehatan bagi masyarakat, Pemerintah melalui sejumlah peraturan melakukan restriksi untuk menahan laju konsumsi serta menahan laju produksi oleh produsen. Restriksi paling utama yang dilakukan oleh Pemerintah adalah kenaikan cukai dan pengenaan pajak pertambahan nilai (PPN) untuk setiap rokok yang diproduksi.

F. Sejarah Cukai

Pita cukai rokok yang menempel pada bungkus rokok bukanlah hadir sebagai hiasan, pungutan cukai (*excise tax*) modern pertama kali dilakukan Belanda sekitar abad 17. Kemudian bentuk pungutan cukai lainnya dilaksanakan oleh Inggris dengan menetapkan aturan pungutan cukai secara resmi dalam bentuk perundangan pada tahun 1643. Dan pada tahun 1791 Pemerintah Amerika Serikat pertama kali memberlakukan pungutan cukai terhadap produk minuman beralkohol.

Menilik dari sejarahnya keberadaan cukai tembakau di Indonesia sudah ada sejak Bangsa Belanda menginjakan kakinya di Indonesia. Proses perkembangan cukai tembakau yang sudah cukup lama dan panjang sudah mengalami penyesuaian mengikuti kebijakan-kebijakan yang berlaku saat itu. Pada zaman kolonial Belanda pemungutan cukai dilakukan pertama kali hanya terhadap minyak tanah, pada tahun 1886. Kemudian berkembang tidak hanya minyak tanah tetapi pada alkohol sulingan, bir, gula, juga tembakau. Pungutan cukai merupakan produk hukum warisan kolonial yang sudah mengalami revisi beberapa kali.

Meski demikian unsur diskriminatif masih terasa sampai saat ini. Terlebih dengan diberlakukannya kenaikan cukai pada setiap tahun sebagai upaya untuk menekan jumlah perokok kelompok penyumbang devisa dan di sisi lain akan berimplikasi terhadap besarnya biaya kesehatan yang harus dikeluarkan oleh pemerintah akibat penyakit yang disebabkan oleh tembakau. Padahal pemasukan triliunan tiap tahun dari cukai rokok merupakan sumber pendapatan besar bagi keuangan negara. Secara faktual sumber pendapatan negara yang berasal dari cukai tembakau sebagai pendapatan yang mampu menyelamatkan problem krisis moneter.

G. Pajak Rokok dan Cukai Tembakau

Pajak rokok memiliki dasar pengenaan pajak yang berbeda dengan cukai tembakau, dimana dasar pengenaan pajak rokok adalah cukai yang ditetapkan oleh Pemerintah terhadap rokok. Sedangkan dasar pengenaan cukai tembakau adalah harga dasar yang digunakan untuk perhitungan cukai atas Barang Kena Cukai yang dibuat di Indonesia adalah Harga Jual Pabrik atau Harga Jual Eceran.

Besaran pokok pajak rokok yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif pajak dengan Dasar Pengenaan Pajaknya. Sedangkan pada Cukai Rokok pemerintah menerapkan besarnya cukai rokok terutang dengan sistem kombinasi, yaitu menggunakan tarif spesifik dan tarif advalorum. *Tarif advalorum* artinya cukai dihitung sekian persen dari harga per bungkus rokok. Harga per bungkus tersebut sesuai yang tercantum pada bungkus rokok. Sedangkan *tarif spesifik* artinya cukai dihitung sekian persen dari harga rokok per batang. Apabila menggunakan sistem kombinasi, maka hasil perhitungan tarif advalorum dan tarif spesifikasi digabungkan.

Berdasarkan alokasi penerimaan pungutan maka Pajak Rokok dipungut oleh Pemerintah daerah dan sepenuhnya masuk ke kas Pemerintah daerah. Sementara cukai rokok yang diterapkan selama ini adalah pajak yang pungutannya oleh Pemerintah Pusat.

Selanjutnya, mengenai pajak rokok di Indonesia yang itu juga berlaku untuk semua negara, memang terkai dengan faktor sosial ekonomi, untuk melindungi kepentingan pekerja, ekonomi perusahaan/industri, dan sumber pendapatan negara. Penjelasan dari BKF, Kemenkeu mengenai Roadmap Pajak Tembakau, di 2015 masih dikelompokkan pada 12 jenis tarif. Rokok Sigaret Kretek Tangan (SKT) terdiri 3 kategori (tier) tarif, dalam 6 jenis tarif (Rp.80-85; Rp.125-140; Rp.220-290). Rokok Sigaret Kretek Mesin (SKM), terdiri 2 kategori (tier) dalam 3 jenis tarif yaitu: Tier 1 Rp.415 dan Rp.305, dan Tier 2 Rp.265. Untuk Rokok Sigaret Putih Mesin (SPM), Tier 1 Rp. 425 dan Tier 2: Rp.270 dan Rp.220.[23] Sedang dipikirkan oleh BKF ke depan jenis tarif cukai hasil tembakau di Indonesia akan semakin disederhanakan dari 12 jenis menjadi 8 jenis, antara SKT, SKM dan SPM. Hal itu untuk menyederhanakan dan mengefisienkan berbagai jenis tarif cukai sehingga memudahkan dalam perhitungan.

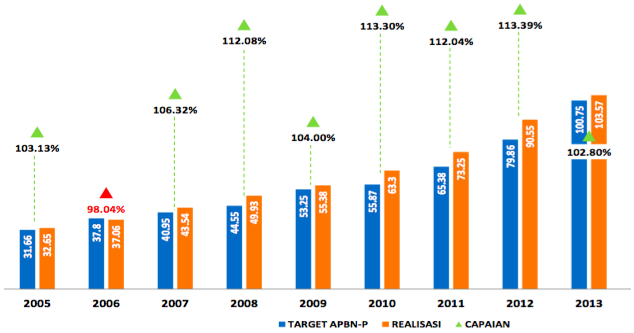
[23] Mengenai perincian kategori dan jenis tarif cukai hasil tembakau di Indonesia juga diteliti dan diungkapkan oleh Arthur B.Laffer, P.hd., "Achievinng Public Policy Goals Via Tobacco Taxation In Indonesia", Laporan Hasil Penelitian Pajak Tembakau di Indonesia, Jakarta: Ditjen Bea dan Cukai, Kemenkeu RI, 2015.

H. Pengaruh Kenaikan Cukai Tembakau

1. Pengaruh Kenaikan Cukai Terhadap Penerimaan Negara

Salah satu alasan penting yang mendasari keterlibatan pemerintah dalam pengendalian pasar tembakau adalah untuk menciptakan penerimaan pemerintah dari cukai. Cukai tembakau telah memberikan sumber pendapatan yang penting bagi pemerintah, yang terus naik dari tahun ke tahun. Berikut adalah data dari Direktorat Jenderal Perbendaharaan Negara dari tahun 2005 hingga 2013 yang menunjukkan besarnya dana kenaikan penerimaan negara dari cukai tembakau.

Grafik 1. Target dan Realisasi Penerimaan Negara 2005-2013



Sumber Data: Ditjen Perbend. 2005-2015, diolah

Selanjutnya, meningkatkan tarif cukai produk tembakau merupakan cara yang diasumsikan paling efektif untuk mengurangi konsumsi tembakau. Hal tersebut disebabkan karena permintaan terhadap produk tembakau sangat dipengaruhi oleh perubahan harga produk tersebut, utamanya berlaku bagi konsumen pada level *middle-low*. Beberapa studi ekonomi tentang kenaikan harga produk tembakau secara konsisten menunjukkan bahwa elastisitas permintaan atas harga produk tembakau turun antara -0,25 dan -0,50 di negara-negara maju. Sedangkan studi yang dilakukan di negara-negara berpendapatan rendah dan menengah juga menunjukkan temuan yang serupa. Studi tersebut memberikan nilai elastisitas harga yang bervariasi antara -0,50 hingga -0,70 di kawasan Asia Tenggara; hasil yang konsisten juga terjadi di Indonesia yang menemukan elastisitas harga antara -0,29 hingga -0,67, atau dengan kata lain konsumsi produksi tembakau akan menurun.

Beberapa studi juga telah dilakukan untuk melihat dampak kenaikan cukai tembakau pada konsumsi dan penerimaan negara. Dimana studi tersebut menunjukkan bahwa permintaan rokok bersifat *inelastis,* atau persentase penurunan permintaan lebih kecil dari pada persentase kenaikan harga. Sehingga kenaikan cukai tembakau akan menghasilkan peningkatan bersih pada total

penerimaan negara dari cukai, karena perokok akan cenderung meneruskan kebiasaan merokok meskipun harga terus naik.

Sejumlah studi tersebut mensimulasikan dampak kenaikan cukai pada konsumsi dan penerimaan negara dengan menggunakan data Indonesia. Studi yang menggunakan data agregrat runtun waktu dan survey rumah tangga memprediksikan hasil yang sama, dimana kenaikan 10% cukai rokok akan mengurangi konsumsi sebesar 0,9% sampai 3% dan kenaikan penerimaan dari cukai rokok sebesar 6,7% sampai 9%. Bila dibandingkan dengan negara berkembang lainnya, tambahan pada penerimaan cukai yang cukup besar di Indonesia dipengaruhi oleh lemahnya respon konsumen terhadap kenaikan harga dan mudahnya substitusi produk tersebut diperoleh oleh konsumen.

2. Pengaruh Kenaikan Cukai Terhadap Industri Rokok

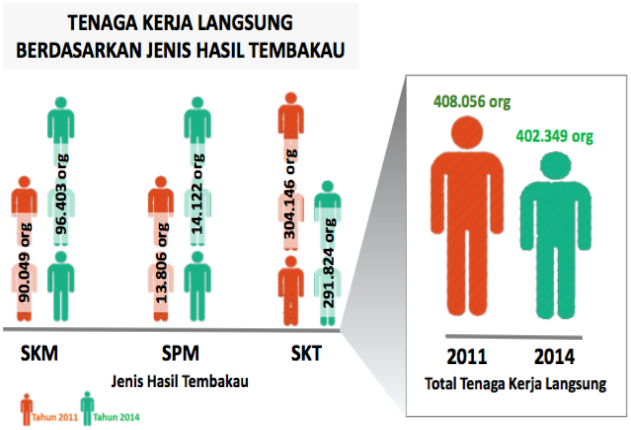
Kenyataan bahwa penggunaan tembakau memiliki dampak yang berbahaya bagi kesehatan, antara lain dapat memicu penyakit-penyakit berbahaya, seperti penyakit jantung, kanker, Penyakit Paru Obstruktif Kronik, dan berbagai penyakit berbahaya lainnya. Sementara partisipasi yang besar kepada pendapatan pemerintah berupa cukai tembakau, pajak dan ketenagakerjaan menciptakan kekhawatiran bagi pemerintah akan berkurangnya partisipasi tersebut jika cukai dinaikkan.

Menaikkan cukai rokok dan pajak bagi perusahaan rokok, dikhawatirkan akan menurunkan profitabilitas dari industri rokok sehingga cukai rokok yang akan disetor ke dalam pendapatan pemerintah akan berkurang, disebabkan oleh penurunan produksi. Selain itu, kenaikan biaya produksi yang disebabkan oleh kenaikan cukai dan pajak dapat menyebabkan perusahaan-perusahaan rokok beralih ke mekanisasi dalam proses produksinya, karena secara relatif akan semakin mahal untuk mempekerjakan buruh. Penurunan produksi dan mekanisasi pada akhirnya juga akan berpengaruh pada kebutuhan perusahaan rokok terhadap buruh dan petani tembakau, sehingga rawan menciptakan pengangguran tambahan.

Pelarangan di bidang periklanan juga akan berdampak sama. Iklan-iklan perusahaan rokok baik dalam bentuk iklan televisi, radio, internet, *billboard*, poster, *sponsorship* untuk acara olahraga dan musik, sampai beasiswa bagi pelajar berprestasi diciptakan untuk meningkatkan *awareness* masyarakat pada keberadaan produk rokok dan membangkitkan citra positif perusahaan-perusahaan rokok, sehingga jika semua bentuk periklanan dilarang, konsumsi rokok akan cenderung menurun, dan lagi-lagi berpengaruh negatif pada profitabilitas dan produksi perusahaan-perusahaan dalam industri rokok. Pelarangan tersebut juga dikhawatirkan akan menurunkan pendapatan media dimana iklan rokok disiarkan. Keterkaitan industri rokok dengan industri-industri lainnya, seperti industri kertas, plastik, tembakau, cengkeh, dapat mengakibatkan pendapatan pemerintah akan berkurang yang disebabkan oleh penurunan produksi.

Selain itu, kenaikan biaya produksi yang disebabkan oleh kenaikan cukai dan pajak dapat menyebabkan perusahaan-perusahaan rokok beralih ke mekanisasi dalam proses produksinya, karena secara relatif akan semakin mahal untuk mempekerjakan buruh. Penurunan produksi dan mekanisasi pada akhirnya juga akan berpengaruh pada kebutuhan perusahaan rokok terhadap buruh dan petani tembakau, sehingga rawan menciptakan pengangguran tambahan. Berikut adalah total tenaga kerja yang diserap berdasarkan jenis hasil tembakau pada tahun 2011 dan 2014.

Gambar 1. Tenaga Kerja Langsung dan Jenis Hasil Tembakau



Sumber data: Survey Tenaga Kerja DJBC 2011 & 2014, diolah
Keterangan : SKM (Sigaret Kretek Mesin); SPM (Sigaret Putih Mesin) dan SKT (Sigaret Kretek Tangan).

Pada data gambar tersebut diatas, dapat dilihat bahwa mekanisme produksi tembakau merupakan faktor utama yang akan menurunkan tenaga kerja. Ongkos kerja rokok buatan tangan (SKT) sebesar 12% dari biaya produksi adalah lebih tinggi dari rokok buatan mesin (SKM) sebesar 0,4% biaya produksi tenaga kerja di industri tembakau sejak mekanisme industri kretek tahun 1970an dari 38% dari seluruh tenaga industri pengolahan menjadi 5,6% tahun 2000. Indonesia sesungguhnya tidak dapat terlepas dari pengaruh global mekanisasi industri rokok yang kecenderungannya semakin mengurangi penggunaan tenaga kerja manusia, dan semakin menaikkan penggunaan mesin dan otomatisasi dalam Industri rokok. Nampak dengan penambahan mesin-mesin baru pada industri rokok, termasuk di

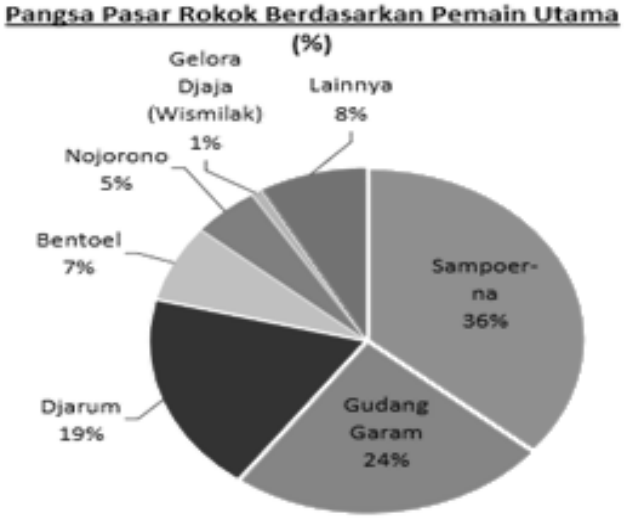
Indonesia dengan para Industri rokok besar, seperti HM Sampoerna, Djarum dan Gudang Garam. Hal ini jelas berimplikasi pada penurunan jumlah tenaga kerja pada Industri rokok, seperti pada tahun 2011 menyerap sebanyak 408.056 orang berkurang pada tahun 2014 menjadi 402.349 orang tenaga kerja langsung, atau berarti turun 1.707 orang dalam satu tahun. Jumlah angka penurunan tenaga kerja ini tentu saja akan semakin turun dengan menyusutnya jumlah indutri rokok skala kecil dan menengah, yang cenderung menggunakan tenaga kerja manusia. Data jumlah industri rokokpun semakin berkurang dari 1.206 unit perusahaan pada 2013, menjadi 995 unit perusahaan pada tahun 2014.[24] (Data Hasil Wawancara dengan Sarno, BKF, Juni 2016).

I. Perusahaan Rokok Besar

Di Indonesia terdapat 6 perusahaan rokok yang menguasai pangsa pasar yang cukup besar, yakni:

1. PT.HM.Sampoerna,Tbk. merupakan perusahaan rokok terbesar di Indonesia yang berpusat di Surabaya Jawa Timur. Perusahaan ini menguasahi pangsa pasar rokok sebesar 36% dan menginduk pada Philip Morris International. Memiliki jumlah tenaga kerja sekitar 28.300 orang. Perusahaan Sampoerna memiliki program pembinaan terhadap *outlet retail* potensial yang terpilih sebagai partner bagi sampoerna yang digabungkan dalam suatu komunitas yang bertujuan untuk melakukan aktivitas promosi, dan distribusi A Mild secara lebih agresif dan ekslusif yang dinamakan dengan Sampoerna Retail Community (SRC).
2. PT.Gudang Garam,Tbk merupakan perusahaan rokok terbesar kedua yang berdasarkan Gambar 2, menguasahi pangsa pasar 24% dan salah satu perusahaan rokok tertua di Indonesia. Perusahaan ini berpusat di Kediri Jawa Timur dan memiliki 63.300 karyawan. Perusahaan ini juga memiliki kompleks tembakau sebesar 514 are di Kediri.
3. PT.Djarum merupakan perusahaan rokok yang berpusat di Kota Kudus Jawa Tengah. Dalam sejarah kota kudus dikenal sebagai kota kretek. Perusahaan ini tercatat menyerap tenaga kerja sebanyak 75.000 orang. PT. Djarum menguasahi pangsa pasar sebesar 19% berdasarkan Gambar 2.
4. PT. Bentoel Internasional merupakan perusahaan rokok keempat terbesar di Indonesia berpusat di Jakarta dan Malang. Menguasai pangsa pasar sekitar 7%, perusahaan rokok ini menginduk pada British American Tobacco.
5. PT. Nojorono Tobacco International atau PT. NTI berpusat di Kudus Jawa Tengah. Perusahaan ini terkenal sebagai pemilik merek dagang Djinggo dan Clas Mild. Menguasahi pangsa pasar nomor lima sebesar 5 %.
6. Wismilak (Gelora Djaja) merupakan perusahaan rokok dengan penguasaan pangsa pasar rokok sebesar 1% dan berpusat di Surabaya, Jawa Timur.

Gambar 2. Pangsa Pasar Rokok Berdasarkan Perusahaaan Pemain Utama dan Ketatnya Persaingan



Persaingan di industri ini semakin ketat, tiap pemain berusaha masuk ke berbagai segmen pasar melalui berbagai varian produk dan *brand* tertentu. Berdasarkan jumlah perusahaan rokok, sebesar 98% produsen rokok memiliki skala produksi kecil dan mikro. rokok skala kecil ini sangat rentan terkena dampak cukai.

Sementara itu, produsen rokok skala besar lebih dapat bertahan karena skala ekonomis usahanya dan telah memiliki *brand equity* yang kuat.

Sumber: AC Nielsen

Ada tiga tantangan besar yang dihadapi industri rokok yaitu persaingan yang semakin ketat, pertumbuhan biaya pokok penjualan lebih tinggi daripada pertumbuhan pendapatan dalam beberapa tahun terakhir, dan semakin banyak regulasi pemerintah yang membatasi pertumbuhan industri rokok (misalnya, cukai, pajak, aturan *packaging*, iklan/promosi dan larangan merokok di tempat umum). Oleh karenanya pihak perbankan harus mempertimbangkan hal-hal diatas dengan cermat dalam melakukan pembiayaan secara *prudent*, terutama bagi pemain kecil. Diperlukan strategi khusus bagi pemain skala kecil dan menengah untuk menghadapi persaingan yang semakin berat, antara lain melakukan efisiensi dengan mencari sumber bahan baku yang lebih murah; menerapkan strategi

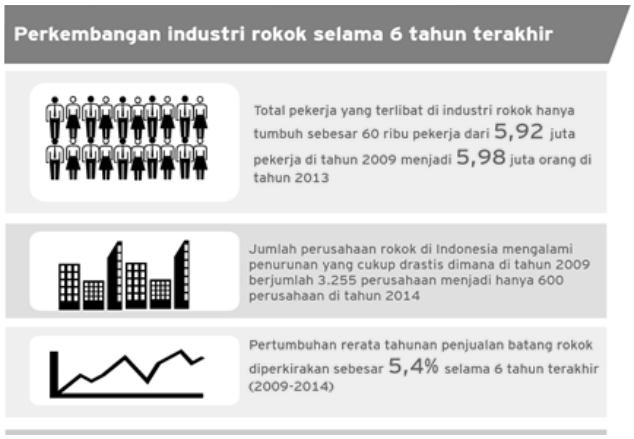
[24] Data Hasil Wawancara dan konfirmasi dengan Sarno, di Badan Kebijakan Fiskal, Kemenkeu RI, tanggal 21 Juni 2016.

pemasaran *low cost* namun tepat sasaran; mencari pasar baru dengan menggarap pasar-pasar pinggiran di pedesaan dan luar Jawa (terutama buruh-buruh di sentra perkebunan luar Jawa) mengingat "porsi kue"pasar modern biasanya telah dikuasai para pemain besar.

J. Penyerapan Tenaga Kerja

Perusahaan rokok memiliki pengaruh cukup signifikan terhadap penyerapan tenaga kerja terutama di tempat-tempat perusahaan rokok tersebut berada. Perusahaan rokok juga memiliki hubungan yang relevan dengan sektor lain seperti pertanian tembakau, pertanian cengkeh, distributor rokok sampai dengan *retail*nya. Berdasarkan data dari kementerian perindustrian tahun 2009 disebutkan bahwa rokok mampu menyerap tenaga kerja hingga 6 juta dengan rincian 2 juta untuk petani tembakau, 1,5 juta untuk petani cengkeh, 2 juta untuk *retail* dan 600.000an untuk karyawan industri tembakau.

Gambar 3. Perkembangan Industri Rokok, 2009-2014 (6 Tahun)



Sumber: www.bentoelgroup.com Kajian Singkat Potensi Dampak Ekonomi Industri Rokok di Indonesia

Gambar 4. Jumlah Pekerja Industri Rokok 2009-2013

Sumber: www.bentoelgroup.com Kajian Singkat Potensi Dampak Ekonomi Industri Rokok di Indonesia

K. Pengaruh Kenaikan Cukai Terhadap Kesehatan

Kenaikan cukai diharapkan dapat berpengaruh terhadap kesehatan masyarakat. Dengan tarif cukai yang dinaikkan akan menaikan harga rokok, sehingga diharapkan akan mengurangi tingkat konsumsi rokok masyarakat dan berarti akan merubah perilaku konsumen terhadap rokok. Sementara itu, kenaikan tarif cukai hasil tembakau di Indonesia berdasarkan data DJBC bahwa rencana kenaikan tarif akan dinaikkan rata-rata 11%. Dengan perincian untuk Golongan I, Sigaret Putih Mesin (SPM) dengan cukai Rp425, Golongan II, Sigaret Kretek Mesin (SKM) dengan cukai Rp415. Sedangkan untuk Golongan III.B Sigaret Kretek Tangan (SKT) dengan cukai lebih murah Rp80. Untuk golongan III.B SKT, ini penentuan tarif cukai lebih murah dimaksudkan untuk tujuan yaitu melindungi penyerapan atau penggunaan tenaga kerja pada industri rokok. Pelaku industri rokok SKT ini pada posisi sebagai Usaha Kecil dan Menengah (UKM), yang jumlahnya 900an (2014). Sedangkan industri rokok besar sebanyak 6 industri rokok yang menguasai 86,8% pangsa pasar rokok, yaitu: (1) PT.HM Sampoerna, 31,1%; (2) PT.Gudang Garam 20,7%; (3) PT.Djarum 20,2%; (4) PT.Boentoel Internasional 8,0%; (5) PT.Nojorono 5,8% dan (6) PT.Wismilak Inti Makmur 1%. Dengan rencana kenaikan tarif cukai rata-rata 11 persen tersebut, diharapkan akan mengendalikan konsumsi rokok dan dampaknya terhadap kesehatan.

Kenaikan cukai diharapkan akan berdampak akan menurunkan daya beli konsumen rokok. Penurunan ataupun pengurangan konsumsi rokok masyarakat ini pada akhirnya diharapkan akan memperbaiki kesehatan masyarakat yang diakibatkan dari rokok. Sebagaimana telah dikatakan oleh Menteri Kesehatan RI, Nafsiah Mboi (2013), yang menyampaikan dampak buruk akibat tembakau dan merokok pada kesehatan masyarakat di Indonesia. Ditunjukkan dengan data hasil kajian Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan (Litbangkes), Kementerian Kesehatan RI tahun 2013 bahwa telah terjadi kenaikan kematian prematur akibat penyakit terkait tembakau dari 190.260 orang (2010) menjadi 240.618 orang (2013), serta kenaikan penderita penyakit akibat konsumsi tembakau dari 384.058 orang (2010) menjadi 962.403 orang (2013).

L. Dilema Kenaikan Cukai Tembakau

Kehadiran industri rokok menimbulkan dilema di Indonesia, di satu sisi industri rokok banyak berpartisipasi, baik dalam bentuk sumbangan cukai yang mayoritas, dan penyediaan lapangan pekerjaan. Namun, di sisi lain, industri rokok juga memiliki dampak berbahaya. Menurut penelitian WHO, rokok menyebabkan 5.000.000 kematian per tahun di seluruh dunia, hal ini menjadikan rokok sebagai permasalahan lokal, bukan lagi permasalahan kesehatan atau ekonomi. Di dunia, Indonesia menempati posisi kelima dalam daftar sepuluh

Tabel 3. Perbandingan Prevalensi Perokok Tahun 1995 dengan 2001, Kelompok PendapatanTerendah hingga Tertinggi

Kelompok Pendapatan (kuantil)	1995			2001		
	laki-laki	perempuan	laki-laki & perempuan	laki-laki	perempuan	laki-laki & perempuan
1 (terendah)	57,8	2,2	27,5	62,9	1,7	30
2	56,5	1,8	28,7	65,4	1,2	30
3	55	1,7	28,3	64	1,3	32,9
4	51,6	1,4	26,5	61,2	1,3	31,8
5 (tertinggi)	46,2	1,4	23,7	57,4	1,1	29,6
semua kelompok pendpatan	53,4	1,7	26,9	62,2	1,3	31,5

Sumber: Susenas 2001

negara dengan konsumsi rokok tertinggi pada tahun 2002, yaitu sebesar 181,958 miliar batang, setelah Tiongkok, Amerika Serikat, Rusia dan Jepang. Menanggapi hal tersebut, pemerintah Indonesia perlu mengambil langkah-langkah efektif dalam menjaga dan melindungi kesehatan masyarakat, baik perokok, maupun non-perokok.

Meningkatnya konsumsi rokok di Indonesia juga diiringi dengan meningkatnya jumlah perokok baru. Menurut Global Youth Tobacco Survey, pada tahun 1995, jumlah perokok yang memulai merokok pada usia 10-14 tahun adalah sebesar 8,39%, angka ini meningkat menjadi 9,46% pada tahun 2001. Begitu pula dengan perokok yang memulai merokok pada usia 15-19 tahun, angka 54,55% pada tahun 1995 naik menjadi 58,93% pada tahun 2001. Data ini menunjukkan bahwa semakin banyak perokok yang memulai merokok pada usia sangat muda, padahal produk rokok dilarang dijual kepada anak di bawah umur 18 tahun.

Masih terkait dengan prevalensi merokok, secara nasional, menurut data tahun 1995 dan 2001, prevalensi tertinggi terdapat pada kelompok pendapatan kuantil terendah, dan prevalensi terendah justru terdapat pada kelompok pendapatan kuantil tertinggi. Hal ini mungkin terjadi karena semakin tinggi pendapatan seseorang, semakin mudah ia dapat mengakses informasi dan kesehatan, dan semakin tinggi pula kesadarannya terhadap pola hidup sehat. Namun, data ini juga menunjukkan bahwa secara keseluruhan (laki-laki dan perempuan), prevalensi tertinggi perokok adalah pada kelompok pendapatan kuantil kedua dan ketiga. Terlihat juga bahwa perempuan merokok jauh lebih sedikit daripada laki-laki.

Selain meninjau dari tingkat pendapatan, prevalensi merokok dapat juga ditinjau dari tingkat pendidikan. Menurut data Susenas 2001, prevalensi tertinggi jika dibedakan menurut jenis kelamin terdapat pada kelompok laki-laki tidak sekolah atau tidak tamat SD, yaitu 67,3% pada tahun 1995, lalu naik menjadi 73% pada tahun 2001. Begitu pula dengan perempuan, prevalensi tertingginya adalah pada kelompok tidak sekolah atau tidak tamat SD, yaitu 2,8% pada tahun 1995, lalu turun menjadi 2,4% pada tahun 2001.

Dilema permasalahan ini memposisikan pemerintah melalui Menteri Keuangan untuk merumuskan (formulasi) suatu kebijakan yang tepat, apakah akan menaikkan cukai tembakau yang akan berimplikasi pada kenaikan penerimaan negara, serta sebagai salah satu upaya solusi untuk berperan melindungi kesehatan masyarakat. Di sisi lain, pilihan kebijakan untuk tidak menaikkan ketentuan tarif cukai akan membuat perkembangan industri rokok akan semakin baik kondisinya, namun juga akan diikuti dengan meningkatnya konsumen rokok dan tingginya biaya kesehatan yang secara tidak langsung akan ditanggung oleh negara, serta meningkatnya resiko penyakit.

M. Proses Kebijakan Pengendalian Tembakau

Kebijakan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) mengenai penetapan tarif cukai hasil tembakau merupakan kebijakan yang sangat strategis di Indonesia untuk mengendalikan produk tembakau (*Tobacco Control*). Pada satu sisi, kebijakan tersebut untuk menaikan jumlah penerimaan negara dalam APBN dengan cukai tembakau, namun di sisi yang lain untuk mengendalikan terhadap konsumsi rokok, tenaga kerja dan yang sangat penting adalah masalah kesehatan masyarakat (perlindungan kesehatan masyarakat). Kebijakan ini dapat dianggap pula sebagai ancaman bagi perusahaan rokok terutama perusahaan menengah ke bawah. Perusahaan rokok di satu sisi memberikan keuntungan bagi negara, tetapi di sisi lain kerugian yang ditimbulkan akibat dari konsumsi rokok seperti kematian, penyakit

akibat zat adiktif dalam rokok jumlahnya pun tidak sedikit. Instrumen kebijakan PMK dimaksud, dapat merugikan dan bahkan mematikan perusahaan rokok sehingga berdampak pada pengurangan dan pemutusan hubungan kerja(PHK). Hal ini terjadi apabila PMK tersebut hanya memihak perusahaan besar atapun menengah, yang alat produksinya, tidak tergantung tenaga kerja manusia. Pada perusahaan besar telah beralih ke penggunaan tenaga mesin atau otomatisasi dalam produksi rokok.

Pada tataran praktikal pelaksanaan kebijakan PMK yang hampir setiap tahun dilakukan peninjauan ulang atau perubahan sebagai upaya nyata untuk mengatasi berbagai problema di atas. Kebijakan PMK ini selalu terbit di tiap tahun sebagai upaya penyesuaian terhadap tarif cukai rokok. Dan setiap terbit kebijakan PMK selalu ada kenaikan tarif. Saat ini kebijakan PMK menjadi sebuah momok tersendiri bagi perusahaan rokok maupun negara/pemerintah. Kebijakan ini membawa dilema antara peningkatan pendapatan negara, sekaligus dapat memiliki berbagai kemungkinan dampak terhadap tenaga kerja (menciptakan pengangguran) hingga gulung tikarnya perusahaan rokok, khususnya perusahaan kecil dan menengah.

Proses penentuan kebijakan PMK RI, ini melalui mekanisme dan tahapan yang cukup panjang (lama) di Kementerian Keuangan RI sebelum Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) disampaikan kepada DPR RI, pada Bulan Agustus pada saat Presiden menyampaikan RAPBN beserta Nota Keuangan. Pada jajaran Kementerian Keuangan RI, yaitu pada Direktorat Pengawasan Cukai, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC), pada Bulan April, telah mulai menggodok usulan tarif cukai hasil tembakau dengan mengumpulkan para pemangku kepentingan, baik kalangan pengusaha dan industri rokok yang tergabung dalam Gabungan Perserikatan Pabrik Rokok Indonesia (GAPPRI), Kementerian Perindustrian, Kementerian Tenaga Kerja, Kementerian Kesehatan, dan lainnya untuk membahas tarif cukai Hasil Tembakau (HT), disesuaikan dengan usulan perkiraan RAPBN. Setelah dari DJBC, proses pembahasan PMK, digodok di Badan Kebijakan Fiskal (BKF), Kemenkeu RI untuk dimatangkan dalam usulan RAPBN. Setelah bulan Agustus disampaikan ke DPR RI, selanjutnya pada Agustus hingga Oktober dilakukan pembahasan RAPBN menjadi APBN antara Pemerintah dengan DPR RI. Proses penentuan tarif cukai HT terus berjalan, hingga APBN disahkan, dan penentuan Tarif HT juga ditetapkan pada bulan Nopember dengan PMK RI.

Sebagai kasus dalam pengenaan tarif cukai HT pada tahun 2011 dengan PMK RI No. 190/ PMK.011/2010 tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau. Tahun 2009 tarif cukai dinaikkan dalam kisaran antara 4,8%-30,0% dibandingkan dengan tarif 2010. Sementara tarif cukai yang berlaku tahun 2012 ditetapkan melalui PMK No. 167/PMK. 011/2011, dengan kenaikan tarif antara 8,3% - 48,9% dibanding tarif 2011. Kemudian pada tahun selanjutnya 2013, dengan penetapan PMK No.179/PMK.011/2012 untuk menaikan tarif cukai, yang diikuti perubahan pertama PMK 2012 dengan PMK No.205.011/2014 dan perubahan kedua PMK 2012 dengan PMK No.198/PMK.011/2015. Sehingga selama periode 2010 hingga 2015 telah 5 kali perubahan PMK tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau. Meskipun tarif cukai HT terus dinaikkan oleh Pemerintah, namun volume produksi rokok di Indonesia terus meningkat. Permintaan rokok di Indonesia tergolong ke dalam permintaan yang cenderung inelatis, yakni besaran penurunan konsumsi rokok lebih kecil dibandingkan dengan peningkatan harga jual rokok oleh produsen karena kenaikan cukai. Produksi rokok di Indonesia tumbuh rata-rata 5,6% secara volume. Angka perkiraan jumlah volume produksi rokok dari produsen, mencapai 270 miliar batang pada 2010. Menurut perkiraan GPPRI bahkan mengestimasi pada 2015 hingga level produksi rokok mencapai 300 miliar batang. Dari sisi penjualan rokok nasional dari tahun 2010, sebanyak 249,1 miliar batang menjadi 263 miliar batang pada 2011, dan pada 2012 sebesar 266 miliar batang atau naik 3%-4%. Berdasarkan keterangan Ditjen Bea dan Cukai, Pemerintah akan berupaya mengendalikan tingkat produksi rokok hingga tahun 2020 pada proyeksi 260 milyar batang.[25]

Komposisi konsumsi rokok dapat dilihat, ada sebesar 90% konsumsi rokok di Indonesia merupakan jenis kretek, yakni rokok dengan bahan baku yang memasukkan cengkeh ke dalam campuran tembakau. Dan sebesar 10% lainnya merupakan konsumsi pada rokok putih, tembakau tiris, klobot, dan cerutu. Sedangkan dilihat dari struktur industri rokok Indonesia saat ini dikuasai oleh 6 perusahaan besar, sebagaimana disebutkan diatas. Selain itu, terdapat sekitar 18 perusahaan menengah dan terdapat 2.941 perusahaan kecil di dalam industri. Angka ini tentu telah mengalami perubahan dan penurunan jumlah industri, dimana industri kecil cenderung semakin berkurang.

N. Perkembangan Kebijakan Cukai Tembakau 2010 – 2015

Kebijakan pengendalian tembakau (*tobacco policy control*) di Indonesia "lahir" dan dilakukan oleh pemerintah melalui Ditjen Bea dan Cukai (DJBC),

[25] Hasil wawancara dan diskusi dengan Marisi Zainudin Sihotang, Ditjen Bea dan Cukai, Kemenkeu RI, pada 3 Juni 2016.

hingga Badan Kebijakan Fiskal (BKF), Kementerian Keuangan RI sebagai bentuk salah satu solusi terhadap keadaan yang ada. Kebijakan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia (PMK-RI) merupakan salah satu bentuk kebijakan pemerintah yang dikeluarkan untuk memberi solusi terhadap pengurangan konsumen rokok dan meningkatkan pendapatan negara. Akan tetapi kebijakan itu sangat diyakini tidak akan memberikan solusi ketika dengan adanya kenaikan tarif cukai rokok dapat mengakibatkan kebangkrutan perusahaan rokok sehingga terjadi pengangguran. Tarik ulur kepentingan dan untuk saling menyelamatkan berbagai kepentingan, maka kebijakan pengendalian tembakau nampak begitu mengalami dilema, dari berbagai aspek maupun para pemangku kepentingan.

Berdasarkan hasil wawancara untuk konfirmasi proses awal kebijakan PMK RI mengenai penentuan tarif cukai hasil produk tembakau, bahwa memang ternyata pada setiap tahun ditinjau dan disesuaikan dengan perkembangan perekonomian nasional dan berbagai pertimbangan lainnya, sangat dipertimbangkan masalah kesehatan dan ketenagakerjaan, disamping akan menaikkan penerimaan negara. Proses awal dimulai sejak bulan April dengan melakukan penjajakan dan penghitungan potensi cukai rokok, dengan berbagai pertimbangan. Hingga pada bulan Agustus ketemu prediksi potensi yang dimunculkan dalam penyampaian RAPBN. Proses penentuan kebijakan PMK RI cukai hasil produk tembakau, akan bermuara di Badan Kebijakan Fiskal (BKF) Kementerian Keuangan RI, pada saat pra penyampaian RAPBN hingga pasca RAPBN untuk digodok sebelum diputuskan pada November oleh Menteri Keuangan RI. Keputusan penetapan PMK RI tersebut setelah RAPBN disetujui menjadi APBN oleh DPR RI pada bulan Oktober.[26]

Pada tahun 2010 pemerintah memberlakukan tarif cukai baru yang rata-rata naik sebesar 7%. Kebijakan pemerintah dengan menaikkan tarif cukai hasil tembakau sebesar 7% ini bertujuan untuk mengendalikan konsumsi rokok dan mencapai target penerimaan cukai 2009 sebesar Rp48,2 triliun. Otomatis, dengan adanya kenaikan ini, maka dipastikan akan ada kenaikan Harga Jual Eceran (HJE) yang besarnya tergantung dari kebijakan masing-masing produsen rokok dengan mempertimbangkan daya beli konsumen. Target penerimaan APBN tahun 2010 dari sektor cukai tembakau yakni sebesar Rp55,9 triliun, selain itu kebijakan ini juga bertujuan untuk mengendalikan konsumen hasil tembakau. Pada tanggal 16 November 2009 Menteri Keuangan menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor: 181/PMK.011/2009 tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau. Kebijakan ini berlaku pada tanggal 1 Januari 2010 dengan besaran kenaikan tarif cukai setiap jenis rokok yang bervariasi. Pengenaan cukai tahun 2011 dilakukan melalui pemberlakuan PMK 190/PMK.011/ 2010 tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau. Tahun 2009 tarif cukai dinaikkan dalam kisaran antara 4,8%-30,0% dibandingkan dengan tarif 2010. Sementara tarif cukai yang berlaku tahun 2012 ditetapkan melalui PMK No. 167/PMK. 011/2011, dengan kenaikan tarif antara 8,3% - 48,9% dibanding tarif 2011. Kemudian pada tahun selanjutnya 2013, dengan penetapan PMK No. 179/PMK.011/2012 untuk menaikkan tarif cukai. Perkembangan kebijakan pengenaan cukai tembakau, terakhir adalah diputuskannya PMK No. 198/PMK,011/2015 tentang Perubahan Kedua Atas PMK Nomor 179/ PMK.011/2012 tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau, yang diterbitkan pada tanggal 6 November 2015.

Dalam perkembangan penentuan kebijakan PMK RI dari 2010 hingga 2015, yang ditetapkan dengan PMK Nomor 190/PMK.011/2010 hingga PMK Nomor 198/ PMK.011/2015, tentu telah mengalami pergeseran pertimbangan yang tidak hanya aspek penerimaan negara dalam realisasi APBN. Pemerintah semakin dituntut untuk membela pertimbangan aspek tenaga kerja dan aspek kesehatan masyarakat, disamping sosial, budaya dan lingkungan. Untuk jangka pendek (tahunan) dan jangka menengah (lima tahunan), memang pemerintah masih cenderung didesak target penerimaan negara, yang untuk cukai HT didominasi (92%), sedangkan cukai lainnya hanya sekitar 8%. Ini artinya cukai HT masih menjadi tumpuhan, dan belum digeser dan dilakukan diversifikasi produk yang terkena cukai lainnya. Selanjutnya untuk penerimaan negara jangka panjang (25 tahun), seharusnya tidak hanya dibebankan pada cukai HT.

Disamping itu mengingat PMK sebagai alat kebijakan, maka aspek kesehatan masyarakat dan aspek ketenagakerjaan, dengan aspek mengendalikan tembakau, maka aspek kesehatan masyarakat perlu semakin diperhatikan. Mengingat dampak buruk rokok terhadap kesehatan, biaya kesehatannya juga tidaklah kecil. Hal ini juga sejalan dengan semakin meningkatnya tingkat pendidikan masyarakat dan tingkat kesadaran kesehatan. Cara pengendalian tembakau, sebenarnya dengan menaikkan tarif cukai HT dengan harga tertentu yang semakin tinggi sehingga perilaku merokok masyarakat semakin diperbaiki dari waktu ke waktu. Seperti isu belakangan ini, pemerintah akan menaikkan harga rokok hingga Rp50 ribu, yang mendapat protes keras. Namun perubahan budaya dan perilaku merokok masyarakat yang sudah kecanduan rokok,

[26] Hasil wawancara dan konfirmasi dengan Dr. Puspita W.Surono, Staf Ahli Menteri Keuangan Bidang Pengawasan Pajak, Direktorat Jenderal Pajak, pada 27 Mei 2016.

memang sangat tidak mudah. Membutuhkan waktu dan energi edukasi yang panjang dan konsisten.

Selanjutnya, terkait dengan aspek ketenagakerjaan yang didalamnya termasuk petani tembakau dan petani cengkeh, yang selama ini masih kurang terperhatikan nasib dan kesejahteraannya. Sebagai bagian dari industri rokok, petani tembakau, petani cengkeh dan buruh/karyawan sudah selayaknya semakin diperhatikan. Pada sisi lain, kalangan industri rokok bahkan cenderung tergantung pada tembakau dan cengkeh impor, sebagai bahan baku industri rokok. Kondisi ini juga sebenarnya ironi bagi Indonesia, yang pemecahan jangka pendek terus-menerus mengandalkan produk impor yang dinilai lebih kompetitif dan murah harganya. Bahan tembakau dan cengkeh impor ini lebih banyak oleh pelaku industri rokok yang besar. Berarti ada yang salah dalam tata niaga tembakau dan cengkeh di Indonesia, yang ujung-ujungnya merugikan petani tembakau dan petani cengkeh.

O. Dilema Penerimaan Negara Versus Kesehatan Masyarakat

Pada sisi lain bagi penerimaan negara, cukai rokok atau cukai tembakau telah menyumbang penerimaan negara yang terus mengalami kenaikan. Apabila pada tahun 2010 menyumbang penerimaan sebesar Rp66,3 triliun, naik pada tahun 2011 menjadi sebesar Rp73,25 triliun. Penerimaan cukai negara terus mengalami peningkatan peneriman pada tahun 2012 menjadi sebesar Rp90,55 triliun dan pada tahun 2013 terus meningkat menjadi sebesar Rp103,57 triliun dan pada 2014 meningkat menjadi Rp118,29 triliun dan terus meningkat menjadi sebesar Rp139,5 triliun pada tahun 2015. Penerimaan negara dari cukai tembakau merupakan komponen penting dalam APBN setiap tahunnya, sehingga menjadikan instrumen harapan peningkatan penerimaan negara, namun juga upaya kenaikan tarif cukai tembakau menjadi dilematis jika dihadapkan pada masalah tenaga kerja dan kesehatan masyarakat.

Menurut keterangan Marisi Zainuddin Sihotang[27], Direktur pengawasan Cukai, Ditjen Bea dan Cukai (DJBC) dalam menyikapi kebijakan penentuan tarif Cukai Hasil Tembakau, melaui Direktur Pengawasan Cukai, bahwa setiap tahun selalu melakukan kajian dan evaluasi mengenai tarif cukai tembakau secara komprehensif dari semua aspek. Skema prosesnya cukup panjang yang dimulai sejak bulan April hingga bulan Agustus pada saat kebijakan penentuan tarif cukai hasil tembakau diputuskan di Badan Kebijakan Fiskal (BKF). Setelah diketahui penetapan target RAPBN ditentukan di DPR RI. DJBC menggodok usulan tarifnya, setelah mengakomodasi Instansi terkait (Kemenkes, Kemenaker, Kemen Perindustrian), Pelaku Industri Rokok, dan *Stakeholders* lainnya, sebelum dibawa ke BKF untuk diputuskan oleh Menteri Keuangan RI melalui PMK tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau. Proses penggodokan PMK ini antara April s.d Oktober. PMK ini diputuskan sekitar bulan November setiap tahunnya, untuk menjadi dasar bagi pemungutan tarif cukai tahun berjalan berikutnya.

Pada sisi yang lain, Pemerintah berusaha mengakomodir isu strategis kesehatan yang menjadi konsentrasi kesehatan dunia (WHO). Konvensi internasional yang telah menjadi perhatian dunia tidak boleh dianggap sepele. Hal itu juga terkait telah menjadi kesadaran kesehatan masyarakat internasional. Melalui Program Kerangka Kerja Pengendalian Tembakau atau FCTC sejak 2003. Konvensi ini mempunyai tujuan utama untuk mengendalikan produksi tembakau dunia guna melindungi generasi saat ini dan yang akan datang dari efek merusak konsumsi tembakau pada kesehatan, sosial, lingkungan dan ekonomi. Kini saatnya Indonesia, sebagai negara dengan konsumsi tembakau tertinggi ketiga setelah Tiongkok dan India, dan produksi tertinggi yang mencapai 260 miliar batang, sangat ditunggu kebijakannya terkait permasalahan FCTC.

Kondisi dan fakta diatas telah menjadikan dilema bagi Pemerintah Indonesia, yang disatu sisi terus mendapat tekanan masyarakat internasional akan pengendalian tembakau melalui skema FCTC, yang sudah diratifikasi oleh sebanyak 180 negara atau 90% populasi dunia. Namun pada sisi yang lain, bahwa tembakau telah menjadi sumber penerimaan negara yang cukup penting dan besar jumlahnya. Hal itu terbukti dengan terus meningkatnya jumlah penerimaan negara hingga 2015 telah mencapai Rp139,5 triliun dari cukai hasil tembakau. Sementara itu, jutaan petani tembakau (2 juta) dan jutaan petani cengkeh (1,5 juta), masih bergantung pada industri tembakau. Implikasi dari dilema antara peneriman negara dengan kesehatan masyarakat, tentu masih terkait aspek sosial-ekonomi dan lingkungan serta budaya masyarakat. Ditengah dilema pemerintah tetap dituntut harus memilih dan menentukan kebijakan yang mampu memberikan solusi. Dalam jangka pendek atau tahunan, nampaknya pemerintah masih mengandalkan cukai hasil tembakau sebagai penerimaan negara, sambil menata kemungkinan di jangka menengah untuk mengurangi jumlah perokok atau konsumsi tembakau dengan skema semakin menaikkan tarif cukai hasil tembakau.

[27] Wawancara dan diskusi dengan Marisi Zainuddin Sihotang, Direktur Pengawasan Cukai, DJBC, Kemenkeu RI, tanggal 3 Juni 2016.

Menghadapi dilema yang pelik demikian, perlu dipikirkan masak-masak dan perlu dipilah-pilah urgensinya,untuk strategi jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang. Untuk jangka pendek dan menengah, memang secara riil cukai HT masih menjadi sumber penerimaan, namun untuk jangka panjang perlu direncanakan desain sumber penerimaan alternatif yang kelak akan menggantikan sumber penerimaan cukai HT. Diakui oleh sumber dari DJBC dan BKF, masih terbuka peluang menggali sumber penerimaan cukai lainnya selain dari Cukai HT. Hal ini untuk mengantisipasi jangka panjang yang pelan tapi pasti bahwa kesadaran kesehatan semakin tumbuh dan konsumsi rokok yang akan semakin berkurang atau menurun. Misalnya, cukai untuk minuman botol atau kemasan, dan lainnya.

Selain dilematis alternatif cukai, pemerintah masih mempunyai pekerjaan besar mencarikan peluang kesempatan kerja, yang semakin berkurang pada industri tembakau. Hal itu sejalan dengan semakin menurunnya jumlah perusahaan rokok, yang terutama perusahaan kecil, atau sekala mikro dan rumahan yang sebelumnya menyerap tenaga kerja langsung pada produksinya. Fenomena ini, terkait pula bahwa industri skala besar perusahaan rokok, semakin beralih dengan peralatan mesin dan otomatisasi dalam proses produksi tembakau. Akhirnya, sederet persoalan dilematis pengendalian tembakau ini mesti dicarikan solusi pada saatnya, yang secara jangka panjang akan menyelamatkan bangsa dan negara Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat.

III. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Kesimpulan penelitian mengenai kebijakan pengendalian tembakau ini adalah, *pertama*, isu strategis dalam kebijakan pengendalian tembakau di Indonesia, adalah dilema dalam pengambilan kebijakan. Proses ini terus berjalan setiap tahunnya dalam masa pengajuan RAPBN hingga APBN disahkan, dari siklus periode April hingga Oktober. Hasil penelitian diatas, nampak pertarungan dilema dari penentuan tarif cukai tembakau dari 2010 hingga 2015, antara isu perlunya penerimaan negara dan isu tuntutan kesehatan yang sama-sama menguat. Pemerintah selalu melakukan kajian dan evaluasi mengenai ketentuan tarif cukai produk hasil tembakau yang beredar di Indonesia, yang pada akhirnya diputuskan atau ditetapkan PMK RI tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau. Dalam Penentuan Kebijakan ini ternyata tiga aspek utama yang menonjol dan selalu dipertimbangkan adalah penerimaan negara, kesehatan masyarakat dan ketenagakerjaan.

Kedua, pilihan Kebijakan PMK penentuan tarif cukai hasil tembakau, merupakan pilihan yang sangat sulit. Presiden Jokowi sampai berpesan agar dilakukan kajian yang komprehensif dan menyeluruh semua pihak. Walaupun hingga tahun 2015 sudah ada 180 negara di dunia yang telah menandatangani kerangka kerja pengendalian tembakau, FCTC. Indonesia tidak boleh menandatangani FCTC hanya karena ikut-ikutan saja, tetapi mesti mempertimbangkan semua pihak, termasuk petani dan tenaga kerja tembakau. Pemerintah diharapkan menjaga peran keseimbangan antara penerimaan negara dengan kesehatan serta tenaga kerja yang adil. Apakah, PMK 198/PMK/2015 mampu mencapai tujuan-tujuannya, disatu sisi menaikan penerimaan dengan dan pada sisi yang lain mampu mengendalikan konsumsi tembakau untuk perlindungan masyarakat? Di sinilah peranan penentu kebijakan PMK tersebut akan diuji. Ditengah kesulitan, pemerintah harus menetukan pilihan kebijakan yang terbaik, dan membela masyarakat dan pihak terkait.

Ketiga, Pemerintah Indonesia diharapkan berlaku adil dalam kasus kebijakan ini dengan mempertimbangkan semua aspek yang terbaik dan dapat diterima semua pihak, dalam jangka pendek dan menengah. Sedangkan secara jangka panjang perlu dipikirkan alternatif solusi, di mana penerimaan negara tidak terlampau mengandalkan dari cukai tembakau. Untuk jangka panjang, Indonesia perlu semakin menaikkan aspek kesehatan dalam rangka perlindungan masyarakat. Hal ini telah sejalan dengan semakin meningkatnya derajat pendidikan dan kesadaran kesehatan masyarakat, yang juga beriringan dengan perubahan budaya dan perbaikan lingkungan.

Keempat, pengendalian tembakau menjadi kebutuhan masa kini dan masa depan. Secara jangka panjang harus serius dilaksanakan, yang sejalan dengan pengendalian tembakau internasional melalui FCTC, sehingga tidak ada istilah terlambat, bagi Indonesia untuk menata secara menyeluruh semua kelompok kepentingan. Tujuan akhir pengendalian tembakau adalah tetap untuk kesejahteraan masyarakat Indonesia, dan bukan hanya karena tekanan dunia internasional. Dalam jangka panjang, pemerintah juga dituntut mencari alternatif dan inovasi bahwa tidak hanya bertumpu pada cukai hasil tembakau sebagai sumber penerimaan negara, namun masih ada sumber cukai yang lain untuk dikembangkan. Dengan demikian dilematis dalam pengendalian tembakau akan dapat diberikan solusinya.

B. Saran

Adapun saran-saran kebijakan pengendalian tembakau yang dapat disampaikan sebagai berikut, *pertama*, Ditengah kondisi dilematis penentuan kebijakan pengendalian tembakau, Pemerintah disarankan selalu mempertimbangan semua aspek dengan menjaga keseimbangan, sehingga tidak merugikan kepentingan yang lebih besar yaitu bagi seluruh rakyat, bangsa dan negara Indonesia. Pertimbangan aspek penerimaan negara, seharusnya tidak semata-mata mengorbakan kesehatan masyarakat dan juga tenaga kerja.

Kedua, dengan pilihan kebijakan yang sulit itu, maka sangat diperlukan solusi cerdas ke depan sebagai alternatif penerimaan negara, yang tidak hanya mengandalkan dari cukai tembakau. Hal ini terkait semakin kuatnya tekanan dunia internasional melalui FCTC dan semakin tumbuhnya kesadaran kesehatan masyarakat Indonesia, semakin majunya ekonomi dan pendidikan sejalan dengan meningkatnya standar hidup nasional. Diantara alternatif solusi pengganti cukai hasil tembakau misalnya, mengenalkan tarif cukai untuk minuman kemasan. Hal ini dapat dikembangkan ke depan bagi sumber penerimaan negara alternatif, dan sebagai solusi jangka panjang.

Ketiga, mengenai pertimbangan aspek tenaga kerja, disarankan perlu dicarikan solusi untuk pengalihan tenaga kerja di industri rokok ke sektor-sektor industri lainnya, secara bertahap. Berdasarkan data kajian penelitian diatas, sebetulnya secara alamiah dari waktu ke waktu, industri rokok menengah dan kecil yang banyak menggunakan tenaga kerja manusia ternyata semakin berkurang karena produksinya ditutup, dan kalah bersaing dengan industri rokok besar yang semakin beralih ke tehnologi mesin (penggunaan mesin dalam mengolah produk tembakau). Hal ini berarti, pemerintah memang perlu mencarikan alternatif penyerapan tenaga kerja ke industri selain industri rokok.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Chamim, Mardiyah; dkk. (2011). *A Giant Pack Of Liest Bongkah Raksasa Kebohongan, Menyorot Kedigdayaan Industri Rokok di Indonesia,* Jakarta: Tempo Institute dan Koji Communication.

Herabudin. (2016). *Studi Kebijakan Pemerintah: Dari Filosofi ke Implementasi*, Bandung: Pustaka Setia.

Nugroho, Riant. (2013). *Metode Penelitian Kebijakan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

Pasolong, Harbani. (2012). *Metode Penelitian Administrasi Publik*, Bandung: Penerbit Alfabeta.

Satyagraha, Hadi. (2012). *The Case Method : Mendidik Manajer Ala Harvard*, Jakarta: Penerbit Erlangga.

Sugiyono. (2014). *Metode penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R &D*, Bandung: Penerbit Alfabeta.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 Tentang Perubahan UU Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai.

Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 190/ PMK.011/2010 tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau.

Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 167/ PMK.011/2011 tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau.

Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 179/ PMK.011/2012 tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau.

Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 205/ PMK.011/2014 tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau.

Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 198/ PMK.011/2015 tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau.

Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 25/ PMK.07/2015 Tentang Rincian Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Menurut Provinsi/ Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2015.

Dokumen *Framework Convention Tobacco Control, World Health Organization*.

Makalah dan Jurnal

Laffer, Arthur B. (2015). Acheving Public Policy Goals Via Tobacco Taxation In Indonesia, *Makalah Hasil Research*, The Laffer Center at Pacific Research Institute.

Ng, Marie; Freeman, Michael K.; Fleming, Thomas D.; et al. (2014). Smoking Prevlence and Cigarette Consumption in 187 Coubtries, 1980-2012, *Journal of the American Medical Association*, Vol 311, Number 2, January 8.

Internet

Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Kemenkeu RI, Statistik, (*online*), (http://www.beacukai.go.id/statistik.html, diakses 20 Juli 2016)

Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Kemenkeu RI, 25 April 2015, Cukai, (*online*), (http://www.beacukai.go.id/arsip/cuk/cukai.html, diakses 21 Juli 2016)

Irvand Poetra, 3 Februari 2012, Sejarah Perkembangan Rokok Kretek di Indonesia, (*online*), (http://id.netlog.com/irvandpoetra/blog/blogid=135510, diakses 22 Juli 2016)

Laras Post, 14 Juni 2016, Pembatasan Penggunaan Tembakau, Presiden Jokowi: Carikan Solusi Yang Tepat, (*online*), (http://www.laraspostonline.com/2016/06/pembatasan-penggunaan-tembakau-presiden.html).

Nafsiah Mboi, Upaya Pemerintah Dalam Mencegah dan Mengendalikan Konsumsi Rokok di Indonesia, (*online*), (http://kebijakankesehatanindonesia.net/32-pelatihan/1689-agenda-30-mei-2014, diakses 20 Juli 2016)

Pusat Data dan Informasi Kementerian Kesehatan RI, Perilaku Merokok Masyarakat Indonesia Berdasarkan Riskesda 2007 dan 2013, (*online*), (http://www.depkes.go.id/resources/download/pusdatin/infodatin/infodatin-hari-tanpa-tembakau-sedunia.pdf, diakses 20 Juli 2016)

Tempo.co, 8 Januari 2016, Cukai Rokok Sumbang Rp 139,5 Triliun Selama 2015, (*online*), (https://m.tempo.co/read/news/2016/01/08/092734426/cukai-rokok-sumbangkan-rp-139-5-triliun-selama-2015, diakses 21 Juli 2016).