

Policy Paper

Kebijakan Cukai Tembakau Tahun Jamak
di Tujuh Negara: Dampak Positif
dan Pembelajaran untuk Indonesia

April 2025



Policy Paper

**Kebijakan Cukai Tembakau Tahun Jamak di Tujuh Negara:
Dampak Positif dan Pembelajaran untuk Indonesia**

Dipublikasi pada April 2025 oleh

Center for Indonesia's Strategic Development Initiatives (CISDI)

Probo Office Park

Jl. Probolinggo No. 40C Menteng, Jakarta Pusat 10350

www.cisdi.org

© 2025 CISDI

All rights reserved



Daftar isi

Daftar isi.....	3
Ringkasan eksekutif.....	4
Pendahuluan.....	5
Hasil.....	6
Karakteristik cukai tembakau tahun jamak di tujuh negara dan Indonesia.....	6
Dampak positif kebijakan cukai tembakau tahun jamak.....	9
Dampak ekonomi.....	9
Dampak kesehatan.....	10
Dampak positif lainnya.....	11
Faktor pendorong pengesahan kebijakan cukai tembakau tahun jamak.....	12
Momentum untuk adopsi kebijakan cukai tembakau tahun jamak.....	13
Tantangan yang perlu diantisipasi dalam pengesahan dan implementasi kebijakan cukai tembakau tahun jamak.....	14
Tantangan pengesahan kebijakan cukai tembakau tahun jamak.....	14
Tantangan implementasi kebijakan cukai tembakau tahun jamak.....	15
Pemetaan aktor dalam kebijakan cukai tembakau tahun jamak.....	17
Memahami pentingnya cukai tembakau tahun jamak dalam konteks Indonesia.....	18
Rekomendasi kebijakan.....	19
Referensi.....	22
Lampiran.....	25



Ringkasan eksekutif

Setelah menerapkan kebijakan kenaikan tarif cukai hasil tembakau (CHT) yang bersifat tahun jamak (*multiyear*) untuk pertama kalinya di tahun 2023 dan 2024, pemerintah Indonesia memutuskan untuk tidak menaikkan CHT di tahun 2025. Kajian kebijakan ini membahas dampak positif, faktor pendorong, dan tantangan kebijakan cukai tembakau tahun jamak di tujuh negara melalui analisis studi tematik. Studi ini menemukan bahwa dibandingkan dengan penerapan tarif cukai tembakau yang hanya untuk satu tahun tertentu (tahun tunggal), kenaikan tarif tahun jamak memberikan dampak positif terhadap ekonomi seperti meningkatnya pendapatan negara dan mengurangi keterjangkauan rokok secara konsisten. Dari segi kesehatan, kebijakan cukai tahun jamak mampu menekan prevalensi merokok dan memotivasi perokok untuk berhenti merokok lebih baik daripada kenaikan cukai tahun tunggal. Manfaat cukai tahun jamak dapat dirasakan jika negara juga dapat mengantisipasi dan mengatasi tantangan yang timbul, misalnya dengan harmonisasi dan simplifikasi tarif cukai berbagai produk tembakau untuk mencegah peralihan ke konsumsi produk murah (*downtrading*), pelacakan dan penelusuran untuk mengatasi munculnya rokok ilegal, serta survei harga pasar berkala untuk mencegah taktik industri yang menjual produk baru terjangkau. Kebijakan tarif cukai tahun jamak datang dari beragam motivasi seperti menekan angka konsumsi, sumber pendapatan, dan kepentingan regional maupun internasional, serta kepastian bisnis dan efisiensi kebijakan. Kebijakan turut didorong oleh basis riset yang kuat, kolaborasi lintas sektor, dan advokasi media oleh kelompok pendukung, serta argumen pendukung untuk memperkuat posisi kebijakan. Berkaca dari kondisi Indonesia, analisis kebijakan ini memberikan sejumlah rekomendasi dan pembelajaran dari pengalaman tujuh negara yang telah mengimplementasikannya, mendorong pemerintah untuk segera menerapkan kembali cukai tembakau tahun jamak.



Pendahuluan

Indonesia untuk pertama kalinya menerapkan kebijakan cukai hasil tembakau (CHT) secara tahun jamak (*multiyear*)¹ di 2023 dan 2024 melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor (PMK) No. 191 Tahun 2022 untuk tarif cukai berupa sigaret, cerutu, rokok daun/klobot, dan tembakau iris dan PMK No. 192 Tahun 2022 untuk tarif cukai rokok elektronik. Di tengah ruang fiskal Indonesia yang sempit dan kebutuhan pendanaan program prioritas pemerintah baru yang berimbas pada efisiensi anggaran, keputusan Kementerian Keuangan untuk tidak menaikkan tarif CHT tahun 2025 menimbulkan pertanyaan.

Keputusan ini disayangkan mengingat kenaikan cukai dan harga produk tembakau dapat menghemat biaya kesehatan mengingat harga adalah komponen penting untuk mengurangi konsumsi rokok yang masih tinggi (Chaloupka et al., 2012), dan berkontribusi terhadap penerimaan negara (Bisic et al., 2018; Diosana, 2020). Padahal sebelum keputusan tersebut disahkan, Kementerian Keuangan telah merencanakan sejumlah kebijakan CHT tahun 2025 dalam Nota Keuangan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) 2025, termasuk salah satunya kenaikan tarif cukai tahun jamak (Kementerian Keuangan, 2024). Selain itu harga sebungkus rokok di Indonesia adalah yang termurah ke-68 dari 187 negara di dunia, atau termurah ke-10 dari 36 negara di Asia-Pasifik di tahun 2016 (Blecher, 2018).

Dalam upaya mendorong kebijakan fiskal pengendalian tembakau yang berbasis bukti, *Center for Indonesia's Strategic Development Initiatives* (CISDI) melakukan kajian mengenai dampak ekonomi dan kesehatan dari implementasi kebijakan ini di negara lain. Di kajian ini, kami juga , mengidentifikasi faktor pendukung dan tantangan implementasi, serta menawarkan rekomendasi kebijakan yang dapat lebih berdampak. Kajian kebijakan ini disusun melalui metode analisis tematik pada total 26 artikel (lihat Lampiran) yang terdiri dari 10 studi kasus, 2 tinjauan literatur, 3 studi pemodelan, 6 studi empirik, dan 5 laporan yang membahas cukai tembakau tahun jamak di tujuh negara yang telah menerapkannya, yaitu Australia, Filipina, Ukraina, Selandia Baru, Makedonia, Albania, dan Serbia.

¹ Kebijakan cukai tembakau tahun jamak adalah kebijakan yang menetapkan kenaikan tarif cukai untuk jangka waktu tertentu dengan persentase dan nominal yang ditetapkan di awal.



Hasil

Karakteristik cukai tembakau tahun jamak di tujuh negara dan Indonesia

Tabel 1 menyajikan perbandingan kebijakan cukai tembakau tahun jamak di berbagai negara, termasuk Indonesia, dengan mempertimbangkan kelompok pendapatan, prevalensi perokok dewasa, dan frekuensi implementasi kebijakan. Negara-negara dengan berbagai tingkat pendapatan memiliki karakteristik cukai tembakau yang beragam, dengan struktur cukai spesifik yang paling banyak dipakai, serta periode kenaikan tarif tahun jamak yang bervariasi. Sebagian besar kenaikan tarif cukai dilaporkan dalam bentuk persentase yang berada pada rentang 4%–820% lebih tinggi dari tarif cukai rokok tahun sebelumnya, dimana persentase kenaikan terbesar terjadi pada rokok murah di Filipina. Kajian ini menunjukkan Australia sebagai negara yang sudah menerapkan kebijakan cukai tahun jamak paling lama yaitu 13 tahun dan Indonesia yang paling singkat yaitu 2 tahun. Melalui tabel berikut, dapat dilihat bagaimana kebijakan cukai yang diterapkan secara bertahap dan berkelanjutan di setiap negara yang dianalisis.

Tabel 1. Perbandingan karakteristik cukai tembakau di tujuh negara dan Indonesia

Negara	Kelompok Pendapatan Negara*	Prevalensi Perokok Dewasa	Frekuensi (kali) implementasi kebijakan**	Periode Implementasi**	Jenis dan Struktur Cukai**	Besaran Kenaikan Tarif Cukai**
	Sebelum implementasi kebijakan					
Indonesia	2023: Menengah Atas	2023: 27,02% (SKI, 2023)	1	2023–2024	Spesifik 8 golongan	Rata-rata kenaikan 10% setiap tahun.
Australia	2012: Tinggi	2012: 16,3%	5	2013–2016	Spesifik	2013–2020: naik sebesar 12,5% setiap tahunnya



		(Australian Health Survey, 2012)		2017-2020		
				2023-2025		Naik 5% setiap tahunnya
				2017-2020		Harmonisasi cukai rokok linting. Kenaikan cukai rokok linting dengan mengurangi asumsi berat tembakau yang digunakan sebesar 0,025 gram setiap tahun.
				2023-2026		Harmonisasi cukai rokok linting. Kenaikan cukai rokok linting dengan mengurangi asumsi berat tembakau yang digunakan, dari 0,7 gram menjadi 0,5 gram dalam empat tahun
Filipina	2012: Menengah Bawah	2012: 28,3% (ASEAN, 2012)	2	2012-2017	Spesifik multi-golongan	2013-2017: Kenaikan tarif sebesar 340% hingga 820% untuk merek murah. 2017: kenaikan tarif 4% per bungkus agar menyesuaikan inflasi.
				2019-2023	Spesifik tunggal	Kenaikan tarif 29% pada 2020, selanjutnya diikuti dengan kenaikan 11%, 10%, dan 9% di tahun 2021 hingga 2023. Setelahnya berlaku kenaikan 5% setiap tahun.



Selandia Baru	2009: Tinggi	2009: 21% (Ministry of Health, 2009)	2	2011-2012	N/A	2011- 2016 tarif cukai naik sebesar 10% setiap tahun.
				2013-2016		
Ukraina	2017: Menengah Bawah	2017: 22,08% (Weiger et al., 2022)	1	2018-2024	Spesifik	Kenaikan 30% di tahun pertama dan 20% di tahun selanjutnya.
Albania	2016: Menengah Atas	2016: 28,70% (WHO, 2016)	1	2017-2020	Spesifik	Kenaikan 6% setiap tahun.
Makedonia	2015: Menengah Atas	2015: 40,50% (WHO, 2016)	1	2016-2023	Campuran	Kenaikan tarif sebesar EUR 3,3/1000 batang rokok setiap tahunnya.
Serbia	2015: Menengah Atas	2015: 40,90% (Macrotrends, 2002)	1	2016-2020	Campuran	Kenaikan tarif sebesar EUR 1,3/1000 batang rokok setiap tahun.

*) Data bersumber dari Kelompok Pendapatan Negara oleh World Bank

**) Data bersumber dari studi literatur, kecuali untuk data Indonesia yang bersumber dari Peraturan Menteri Keuangan No. 191/2022 dan No. 192/2022.

Dampak positif kebijakan cukai tembakau tahun jamak

Setidaknya terdapat tiga kategori dampak positif dari penerapan kebijakan cukai tembakau tahun jamak yang penulis identifikasi dari artikel yang dianalisis, yaitu dampak ekonomi, kesehatan, dan dampak positif lainnya.

Dampak ekonomi

Pertama, berdampak positif pada penerimaan negara. Peningkatan penerimaan negara terjadi setelah kebijakan cukai tahun jamak diterapkan di beberapa negara: Albania, Makedonia, Serbia, dan Filipina (Bisic et al., 2018; Diosana, 2020). Setelah melakukan reformasi cukai dan menerapkan kebijakan cukai tahun jamak di tahun 2012, Filipina mengalami peningkatan penerimaan negara hingga tiga kali lipat, dari 32 miliar peso di 2012 menjadi 106 miliar peso di 2016 (Diosana, 2020; Diosana & Sta. Anna III, 2020). Pemasukan negara tersebut juga selalu melebihi target tahunan (SEATCA, 2024; Danofrata, 2016). Ketika masih menerapkan cukai tembakau tahun tunggal, pemasukan dari cukai rokok di Filipina sangat rendah, bahkan cenderung menurun dari 0,67% produk domestik bruto (PDB) di tahun 1988 menjadi 0,3% PDB di tahun 2012, dan terdapat kebocoran penerimaan cukai rokok akibat struktur cukai yang kompleks dan sulit untuk diawasi (Diosana, 2020; Danofrata, 2016; Kaiser et al., 2016).

Banyak studi pemodelan juga telah melakukan perhitungan potensi surplus yang akan diterima negara ketika menerapkan kebijakan cukai tembakau tahun jamak. Studi di Albania memperkirakan penerimaan negara akan meningkat 4% tiap tahunnya (Imami et al., 2021) dan di Serbia memprediksi sampai 7% total kenaikan (Zubović, Jovanović, & Vukmirović, 2023). Studi di Ukraina memprediksi bahwa walaupun rokok ilegal meningkat hingga dua kali lipat, penerimaan negara tidak akan begitu terpengaruh dan berpotensi tetap meningkat secara signifikan dengan catatan negara tersebut memiliki persentase rokok ilegal yang cukup rendah di awal seperti di Ukraina (sekitar 5%) (WHO, 2021).

Naiknya pemasukan di Filipina juga diiringi dengan bertambahnya alokasi dana (*earmarking*) dari penerimaan cukai untuk berbagai program nasional seperti kesehatan. Hampir 80% dana dari cukai tembakau dialokasikan ke anggaran kesehatan nasional sehingga pemerintah dapat mensubsidi asuransi kesehatan bagi kelompok rentan dan mengembangkan fasilitas kesehatan primer (Diosana, 2020; Diosana & Sta. Anna III, 2020; Madore et al., 2015).

Kedua, kenaikan harga yang konsisten berdampak pada penurunan keterjangkauan produk tembakau. Kebijakan cukai tahun jamak membuat adanya kepastian dan konsistensi kenaikan harga rokok semakin tidak terjangkau. Di Filipina misalnya, harga rokok dari merek yang paling banyak terjual meningkat lebih dari dua kali lipat, dari 16 peso menjadi 36 peso per bungkus (Diosana, 2020). Ditambah dengan adanya penyederhanaan golongan cukai dari 4 menjadi 2 golongan menyebabkan perbedaan harga antara rokok yang paling murah dan yang paling mahal menjadi

berkurang drastis (Diosana & Sta. Anna III, 2020; Kaiser et al., 2016). Harga yang meningkat membuat keterjangkauan rokok dan penjualannya menurun. Penurunan penjualan rokok ketika kebijakan cukai tahun jamak diterapkan terjadi pada beberapa negara seperti Albania (-18%), Makedonia (-22%), Serbia (-44%) (Bisic et al., 2018), dan Filipina (-32%) (Diosana & Sta. Anna III, 2020). Berkebalikan dengan ketakutan yang selama ini menghantui, penjualan rokok yang lesu di Filipina tidak membuat penerimaan pada petani tembakau secara simultan menurun drastis karena ekspor tembakau meningkat 35% dan terdapat alokasi dana dari pemasukan cukai tembakau untuk membantu petani mencari alternatif di luar pertanian tembakau (Campaign for Tobacco-Free Kids, 2017; Madore et al., 2015).

Ketiga, cukai tembakau tahun jamak mendorong harmonisasi tarif cukai. Studi meta-analisis dari beberapa negara yang salah satunya adalah Australia menunjukkan kenaikan konsumsi rokok linting dipengaruhi oleh kenaikan cukai tahun jamak, namun tidak pada kenaikan cukai tahun tunggal (Cho et al., 2024). Temuan tersebut mendorong Australia melakukan harmonisasi cukai rokok linting sehingga perbedaan harga rokok linting tidak berbeda jauh dengan rokok buatan pabrik dan diharapkan mencegah peralihan konsumsi ke rokok yang lebih murah.

Dampak kesehatan

Pertama, penurunan prevalensi perokok yang tajam dan berkelanjutan serta kematian prematur. Di Serbia, terdapat penurunan insiden merokok sebesar 10% pada periode 2007–2017 (Bisic et al., 2018) dan proporsi penurunan yang sama terjadi pada perokok dewasa di Filipina, yaitu dari 31% di tahun 2008 menjadi 20,7% di tahun 2018 (Diosana, 2020). Penurunan drastis angka perokok di Filipina dan Australia terjadi pada kelompok masyarakat prasejahtera (Madore et al., 2015; Wilkinson et al., 2019) dan dewasa muda Filipina yang berusia 18–24 tahun (Madore et al., 2015). Kebijakan cukai tahun jamak lebih efektif dalam menekan prevalensi perokok daripada kenaikan cukai tahun tunggal. Di Australia, kenaikan cukai tahun jamak dengan tarif yang signifikan dengan memastikan harga rokok linting tidak jauh lebih murah dari rokok buatan mesin lebih efektif untuk mengurangi prevalensi perokok daripada kenaikan cukai dalam satu waktu saja (Wilkinson et al., 2019).

Di Australia harmonisasi cukai rokok linting dengan rokok buatan mesin juga berdampak positif pada prevalensi dan konsumsi rokok pada kelompok pra-sejahtera. Setelah mengesahkan harmonisasi cukai rokok linting, pada tahun pertama kenaikan tarif tahun jamak sebesar 12.5% terlihat dampak langsung pada penurunan prevalensi perokok dan tren kenaikan konsumsi rokok linting berhenti, penurunan jumlah perokok dan perubahan pola konsumsi ini paling terasa di kelompok masyarakat pra-sejahtera (Wilkinson et al., 2019).

Studi pemodelan terdahulu di Albania dan Serbia memaparkan penerapan kebijakan cukai tahun jamak berpotensi menurunkan konsumsi produk tembakau,



prevalensi perokok dewasa, serta tingkat kematian prematur dan meningkatkan usia inisiasi merokok (Imami et al., 2021; Zubović, Jovanović, & Vukmirović, 2023). Lebih lanjut, suatu negara berpotensi mendapatkan lebih banyak dampak positif dari segi kesehatan ketika tarif cukai yang diterapkan terus dinaikkan secara progresif dan mengikuti rekomendasi global. Skenario yang dihitung oleh Albania misalnya, ketika tarif cukai naik sebesar 8% selama tiga tahun pertama atau dua kali lipat dari biasanya (4%) dan diiringi dengan kenaikan sebesar 5% pada tahun-tahun selanjutnya, maka konsumsi rokok diprediksi akan menurun sebesar 1,2% tiap tahun. Selain itu, skenario ini berpotensi menyelamatkan 33 ribu orang dari kematian prematur (Imami et al., 2021).

Kedua, motivasi mengubah perilaku merokok. Selama kebijakan cukai tahun jamak diterapkan di Australia dan Selandia Baru, harga produk tembakau yang mahal menjadi motivasi utama perokok untuk mengubah perilaku, seperti mencoba atau telah berhasil berhenti, mencoba atau telah mengganti produk dengan tar/nikotin lebih rendah, dan mencoba atau telah berhasil mengurangi konsumsi (Cho et al., 2023; Li et al., 2015).

Keputusan perokok untuk mengurangi konsumsi dan berhenti merokok dipengaruhi kesadaran bahwa harga rokok akan naik dalam jangka waktu yang lama, yang tidak berlaku jika kenaikan cukai hanya tahun tunggal. Di Selandia Baru misalnya, dampak kenaikan cukai tahun pertama dari tahun jamak terhadap harga rokok merek premium menunjukkan tidak adanya tendensi perokok untuk berhenti merokok, namun ketika kebijakan cukai tahun jamak di Selandia Baru memasuki tahun kelima dan keenam, dampak kebijakan mulai terlihat dengan semakin tingginya angka berhenti merokok dan mengurangi konsumsi (Li et al., 2017). Studi lainnya di Selandia Baru juga menunjukkan kesadaran perokok bahwa harga rokok akan naik dalam waktu yang lama sebagai imbas dari kebijakan cukai tembakau tahun jamak memberikan mereka alasan kuat untuk segera mengurangi konsumsi dan berhenti merokok. Mayoritas perokok dengan keputusan ini adalah kelompok yang sudah mencoba berhenti merokok dalam tiga bulan terakhir dan perokok yang sedang menghemat pengeluaran (Li et al., 2015).

Kenaikan tarif cukai yang signifikan dan berlangsung konsisten selama beberapa tahun juga memengaruhi keputusan remaja untuk tidak mulai merokok. Studi dari Serbia menemukan bahwa kebijakan cukai tahun jamak dengan kenaikan sebesar 15% tiap tahun mulai dari 2023 hingga 2025 dapat mencegah inisiasi merokok pada hampir 17 ribu orang usia 24 tahun atau lebih muda (Zubović et al., 2023).

Dampak positif lainnya

Cukai tembakau tahun jamak mempercepat integrasi kebijakan negara dengan kebijakan regional. Kenaikan tarif cukai tembakau tahun jamak ini adalah salah satu kebijakan dalam reformasi cukai tembakau di Ukraina yang saat itu juga perlu mengejar ketertinggalannya dengan standar cukai tembakau Uni Eropa dengan tarif minimum cukainya mencapai EUR 90 per 1.000 batang rokok. Sehingga jika Ukraina



menunda penyesuaian ini atau hanya menerapkan tarif cukai tahun tunggal maka mereka akan butuh waktu semakin lama untuk bisa mencapai target tersebut (WHO, 2021). Penyesuaian kebijakan ini menjadi kebutuhan agar Ukraina bisa segera mencapai kesepakatan dengan Uni Eropa dalam *European Union-Ukraine Association Agreement* (EU-UAA) (Hoe et al., 2021).

Faktor pendorong pengesahan kebijakan cukai tembakau tahun jamak

Pengesahan kebijakan cukai tembakau tahun jamak di tujuh negara memiliki beberapa faktor pendukung, di antaranya:

Pertama, sejumlah motif melatarbelakangi pengesahan kebijakan cukai tembakau: untuk menekan konsumsi, sumber pendapatan negara, kepentingan regional dan internasional, serta kepastian bisnis dan efektivitas kebijakan. Kebijakan cukai tahun jamak akan menghadirkan kepastian harga rokok yang semakin mahal yang akan berdampak pada penurunan konsumsi rokok. Di Filipina, kebijakan cukai tembakau (*Sin Tax Law*) diatur dalam *Republic Act* (RA) 10351 dengan tujuan utama menurunkan konsumsi tembakau melalui mekanisme harga (SEATCA, 2024). Di Ukraina dan Filipina misalnya, kementerian keuangan dan *think tank* setempat menjadikan cukai tembakau sebagai salah satu strategi menambah pendapatan negara yang memang terbukti dalam perjalanannya (Hirono & Smith, 2018; Weiger et al., 2022).

Motivasi lainnya adalah kebutuhan penyesuaian kebijakan. Kerangka kerja internasional seperti *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC) oleh Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) dan organisasi regional seperti Uni Eropa meminta negara-negara yang ingin bergabung dan telah bergabung untuk menyesuaikan kebijakan dengan regulasi mereka. Seperti Filipina, Ukraina, dan Serbia menerapkan kebijakan cukai tembakau tahun jamak karena telah terdaftar sebagai anggota FCTC dan Albania, Makedonia, dan Serbia menerapkan cukai tembakau tahun jamak dalam jangka waktu tertentu untuk bisa segera bergabung dengan Uni Eropa (Hoe et al., 2020, 2021; World Bank, 2019).

Dari segi bisnis, motivasi industri mendukung kebijakan jangka panjang ini karena perusahaan melihat sisi positif dari kepastian harga. Kenaikan tarif 20% di Ukraina misalnya mendapat dukungan dari perusahaan tembakau lokal hingga multinasional (Weiger et al., 2022). Sedangkan dari segi efisiensi proses kebijakan, skema tahun jamak dinilai bisa memperkecil ruang keterlibatan industri dalam pembuatan kebijakan dan meningkatkan efektivitas pemungutan cukai (Weiger et al., 2022; Hoe et al., 2021).

Kedua, bukti ilmiah yang kuat mendukung kebijakan cukai tembakau tahun jamak dan menjadi sumber data bagi kelompok pro-kebijakan dalam membangun narasi kampanye. Berbagai penelitian yang menggunakan metode proyeksi (pemodelan) turut menunjukkan bahwa cukai tembakau adalah kebijakan yang progresif, dapat meningkatkan pemasukan negara, serta menyelamatkan banyak jiwa sehingga dapat mendukung narasi kenaikan cukai yang signifikan (Weiger et al., 2022).



Selain itu, kemampuan riset yang mumpuni juga membantu kelompok pro-cukai untuk mengekspos narasi penuh ketakutan dari industri (Diosana, 2020).

Ketiga, kolaborasi lintas sektor menghimpun dukungan di semua lapisan untuk pengesahan kebijakan cukai tembakau tahun jamak. Pendekatan seluruh masyarakat (*whole-of-society*) oleh Filipina dilakukan oleh tim yang mengumpulkan basis pengetahuan, melakukan pemetaan politik untuk mengidentifikasi pemangku kepentingan dan menyusun strategi komunikasi, membangun koalisi, memetakan tujuan, mengatur strategi legislatif, dan memastikan adanya keselarasan kepentingan semua pihak yang terlibat dalam kolaborasi yang dibangun (Diosana, 2020; Weiger et al., 2022). Dukungan internasional juga penting dalam upaya pengesahan kebijakan. Di Filipina dan Ukraina, Bank Dunia, *International Monetary Fund* (IMF), WHO, dan organisasi filantropi seperti *Bloomberg* dan *Australian Aid* berperan aktif mendorong kenaikan cukai tembakau tahun jamak dengan memberikan bantuan teknis seperti menyediakan data yang membuktikan kenaikan cukai tembakau berdampak positif pada kesehatan masyarakat (Hoe et al., 2021). Akhirnya, kolaborasi yang terbentuk tidak hanya berfokus pada pengumpulan data, tetapi juga berperan dalam merumuskan strategi kebijakan yang efektif untuk mengatasi tantangan yang ada.

Keempat, advokasi media oleh kelompok pendukung kebijakan. Advokasi media seperti konferensi pers menghadirkan analisis Bank Dunia, pejabat kementerian keuangan, dan akademisi yang menjelaskan secara rinci dan berinteraksi dengan jurnalis tentang kenaikan cukai tembakau dapat berdampak positif (Weiger et al., 2022). Konferensi pers juga menjadi kesempatan bagi pendukung kebijakan untuk menggali potensi kompromi politik yang dapat memperlancar proses kebijakan. Kelompok pendukung memaksimalkan penggunaan sosial media dalam menyebarkan narasi dan membentuk opini publik. Pendekatan ini memastikan bahwa kebijakan cukai tembakau dapat diterima oleh berbagai pihak (Weiger et al., 2022).

Terakhir, memberikan argumen pendukung untuk memperkuat posisi kebijakan. Penting untuk kembali menegaskan bahwa tujuan utama kebijakan cukai tahun jamak adalah perlindungan kesehatan. Meskipun begitu, kebijakan ini tidak hanya menjadi solusi bagi masalah kesehatan tetapi juga menjadi sumber pendapatan negara (*win-win solution*), pro masyarakat pra-sejahtera, mendukung tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) (Kaiser et al., 2016.), dan merupakan kebijakan yang menghadirkan kesetaraan bagi industri kecil dalam persaingan bisnis (Madore et al., 2015).

Momentum untuk adopsi kebijakan cukai tembakau tahun jamak

Tabel 2 menyajikan berbagai momentum penting untuk mendorong pengesahan kebijakan cukai tembakau tahun jamak yang dialami oleh sejumlah negara.



Tabel 2. Momentum yang mendorong adopsi kebijakan cukai tembakau tahun jamak di enam negara

Negara	Momentum Kebijakan Negara
Ukraina	Kebutuhan penyesuaian kebijakan <i>Europe Union-Ukraine Association Agreement</i> (EU-UAA); krisis finansial dan politik
Filipina	Pemilihan presiden dan ketua legislatif; kebutuhan dana besar untuk program pemerintah; reformasi perpajakan; <i>Framework Convention on Tobacco Control</i> (FCTC)
Selandia Baru	Target prevalensi perokok <5% pada 2025
Albania, Makedonia, Serbia	Kebutuhan penyesuaian kebijakan dengan Uni Eropa; krisis ekonomi; transisi sistem ekonomi; tingginya prevalensi perokok; pandemi COVID-19

Tantangan yang perlu diantisipasi dalam pengesahan dan implementasi kebijakan cukai tembakau tahun jamak

Negara-negara mengalami beberapa **tantangan** baik dalam **tahap pengesahan** maupun **implementasi** kebijakan cukai tembakau tahun jamak yang perlu diantisipasi agar dampak positif dari kebijakan tersebut benar-benar terwujud. Berikut diantaranya:

Tantangan pengesahan kebijakan cukai tembakau tahun jamak

Pertama, keberpihakan politik pemimpin negara. Kemenangan kedua kalinya Presiden Marcos di Filipina banyak dipengaruhi oleh dukungan daerah penghasil tembakau di negara tersebut (Hoe et al., 2021; Kaiser et al., 2016). Presiden setelahnya, Aquino, saat kampanye juga tidak memperlihatkan keberpihakan pada pengendalian tembakau. Programnya fokus pada reformasi perpajakan dan berniat untuk tidak menambah beban pajak. Aquino juga diketahui seorang perokok berat sehingga membuat publik pesimis mengenai dukungannya terhadap pengendalian tembakau (Diosana, 2020). Nyatanya, Aquino melakukan reformasi cukai tembakau dan menaikkan tarif cukai tembakau dengan tahun jamak untuk menekan konsumsi dan memanfaatkannya sebagai sumber pendapatan negara (Hoe et al., 2021). Di sisi lain, pemangku kepentingan yang hanya memandang cukai tembakau tahun jamak sebagai sumber pendapatan negara menjadi tantangan karena perhitungan aspek keterjangkauan produk tembakau seringkali dikesampingkan (Konomi et al., 2023).

Kedua, campur tangan industri tembakau di lobi politik. Menuju pengesahan kebijakan cukai tembakau tahun jamak, lobi politik oleh pihak yang terafiliasi industri menjadi begitu masif. *Front group* industri (seperti asosiasi pekerja dan petani tembakau)

dan sejumlah politisi yang terafiliasi dengan industri tembakau semakin sering bermunculan untuk menolak wacana kebijakan tersebut. Di Filipina, ketika wacana reformasi kebijakan cukai tembakau tahun jamak muncul, pemerintah berencana untuk mengganti sistem cukai multi-golongan dengan sistem cukai tunggal (Hoe et al., 2021; Madore et al., 2015). Namun, Anggota Aliansi Utara² (*Northern Alliance*) melakukan negosiasi agar perubahan dilakukan secara bertahap hingga akhirnya ide tersebut disetujui oleh pembuat kebijakan (Madore et al., 2015). Bahkan ketika *Sin Tax Law* akan diimplementasikan, industri tembakau masih berusaha mencegah dengan memberikan sejumlah rekomendasi alternatif kebijakan yang akhirnya ditolak kongres (Campaign for Tobacco-Free Kids, 2017).

Ketiga, peran media dalam mengakomodasi kepentingan kelompok oposisi.

Kelompok oposisi menggunakan sejumlah strategi melalui media untuk membentuk opini publik agar menolak kebijakan cukai tembakau tahun jamak. Di Ukraina, kelompok oposisi menjalin relasi dengan jurnalis dan melakukan publikasi berbayar. Dalam mengakomodasi kepentingan kelompok oposisi, media menampilkan pemberitaan yang mendiskreditkan kelompok pro-kebijakan dan merilis artikel berita terkait dampak buruk kenaikan tarif cukai tahun jamak (Hoe et al., 2020). Argumen yang sering diulang oleh kelompok kontra kebijakan berputar di rokok ilegal, tuduhan jika kebijakan berafiliasi dengan kepentingan asing, cukai bersifat regresif, potensi dampak negatif pada ekonomi negara, industri tembakau, dan tenaga kerja di sektor terkait, hingga narasi bahwa kebijakan tahun jamak tidak akan berdampak efektif (Hoe et al., 2021, 2020).

Tantangan implementasi kebijakan cukai tembakau tahun jamak

Pertama, potensi *downtrading*³ dan rokok ilegal. Survei di Filipina menunjukkan bahwa hampir separuh perokok (45%), terutama dari kelompok rentan (perokok lansia, di daerah pedesaan, dan berpenghasilan rendah), beralih ke merek rokok yang lebih murah setelah kenaikan cukai (Madore et al., 2015). Hal ini mengurangi dampak kesehatan yang diharapkan dari kebijakan cukai. Pemerintah Filipina mengatasi masalah tersebut dengan menerapkan tarif cukai tunggal pada 2017 untuk menyeragamkan harga rokok (Madore et al., 2015). Di Australia, peralihan konsumsi rokok pabrikan ke rokok linting berpotensi membuat kebijakan kenaikan tarif cukai tembakau di Australia sebesar 12,5% setiap tahunnya kurang efektif (Cho et al., 2021, 2024). Hal tersebutlah yang mendorong Australia melakukan harmonisasi tarif cukai rokok linting dengan rokok buatan pabrik sehingga perbedaan harga rokok kedua jenis rokok tersebut tidak berbeda jauh (Cho et al., 2021, 2024).

Ketika peredaran rokok ilegal semakin marak, industri akan menekan pemerintah untuk segera membatalkan kebijakan dan memberi janji bisa mencapai target pendapatan tertentu jika kebijakan cukai tembakau tahun jamak dibatalkan (WHO, 2021).

²Aliansi Utara adalah kelompok masyarakat dari wilayah penghasil tembakau terbesar di Filipina (Ilocos, Cagayan, dan lain-lain)

³ *Downtrading* adalah peralihan konsumsi ke rokok yang lebih murah



Selama implementasi kebijakan, peredaran rokok ilegal diidentifikasi melalui penerimaan cukai yang lebih kecil dibandingkan kenaikan tarifnya dan penurunan penjualan rokok yang tidak dibarengi penurunan prevalensi konsumsi rokok (WHO, 2021; Bisic et al., 2018).

Kedua, taktik industri mengatur harga pasar dan mendiversifikasi produk.

Ketika cukai tahun jamak diterapkan di Filipina, Philip Morris dan perusahaan tembakau nasional diketahui melakukan *front-loading sales* dan subsidi silang. *Front-loading sales* merupakan strategi perusahaan agar dapat menjual produk secara masif sebelum tarif cukai yang baru berlaku sehingga produk mereka dapat terjual dengan harga yang lebih rendah. Perusahaan juga melakukan subsidi silang pada rokok yang mereka produksi dengan menaikkan harga rokok merk premium untuk mengakomodir keuntungan tipis yang didapatkan dari penjualan rokok yang lebih murah (Campaign for Tobacco-Free Kids, 2017).

Tidak hanya itu, industri juga mempertahankan harga produk tetap terjangkau dengan memproduksi rokok merk baru yang ukuran kemasannya lebih kecil dan memiliki jumlah batang lebih sedikit. Selain mempengaruhi harga pasar, industri juga mengakali dampak kebijakan lewat diversifikasi produk dengan memproduksi produk nikotin lain seperti rokok elektronik yang juga berbahaya bagi kesehatan, sehingga menghasilkan masalah baru yaitu peralihan konsumsi dari rokok konvensional ke rokok elektronik (Danofrata, 2016; Cho et al., 2023).

Terakhir, potensi dampak pada kelompok rentan dan adanya penolakan perokok. Bagi rumah tangga dan individu pra-sejahtera dengan adiksi nikotin berlebih dan sulit mengurangi konsumsi rokok, kenaikan tarif cukai tahun jamak berpotensi berdampak pada naiknya pengeluaran untuk rokok dan jumlahnya bisa lebih besar daripada pengeluaran untuk keperluan primer. Kebijakan cukai tembakau tahun jamak juga cenderung mendapat penolakan di kalangan perokok. Di Selandia Baru misalnya, implementasi kebijakan cukai tembakau tahun jamak dengan kenaikan sebesar 10% setiap tahun membuat 88% perokok tidak setuju terhadap kelanjutan kebijakan tersebut. Di sisi lain, penolakan ini mengindikasikan bahwa perokok menyadari dampak finansial dari kenaikan tarif cukai dan ini menunjukkan potensi efektivitas kebijakan cukai tembakau tahun jamak untuk mengubah perilaku merokok (Li et al., 2015).



Pemetaan aktor dalam kebijakan cukai tembakau tahun jamak

Di Filipina dan Ukraina terdapat aktor-aktor yang mendukung dan menentang atau merintangi pengesahan dan penerapan kebijakan cukai tembakau tahun jamak. Berikut adalah daftar aktor yang kami identifikasi dari artikel yang dianalisis sebagai aktor pro-kebijakan dan kontra-kebijakan cukai tembakau tahun jamak berdasarkan peran mereka dalam kebijakan tersebut.

Tabel 3. Daftar aktor yang mendukung (kiri) dan menolak (kanan) kebijakan cukai tembakau tahun jamak di Filipina dan Ukraina

Aktor Pro-Kebijakan	Aktor Kontra-Kebijakan
1. Presiden, 2. Kementerian Keuangan, 3. Kementerian Kesehatan, 4. Pemerintah Daerah, 5. Legislatur, 6. Akademisi, 7. Media dan Jurnalis, 8. Komunitas Kepemudaan, 9. Petani tembakau.	1. Industri Tembakau (Perusahaan Multinasional), 2. Industri Tembakau (Perusahaan Nasional), 3. Kementerian Keuangan, 4. Kementerian Kesehatan, 5. Legislatur, 6. Akademisi, 7. Media dan Jurnalis.

Tabel di atas dapat menjadi gambaran tentang aktor-aktor kunci yang perlu didukung dan dihindari ketika ingin mewujudkan cukai tembakau tahun jamak di Indonesia. Sedikit berbeda dengan di Ukraina, yang penulis ketahui selama ini, aktor dari Kementerian Kesehatan di Indonesia selalu mendukung kenaikan cukai tembakau, termasuk dalam bentuk kebijakan tahun jamak. Di sisi lain, posisi petani tembakau di Indonesia terhadap kebijakan cukai tembakau cukup kompleks dikarenakan adanya pengaruh dari industri tembakau atau *front group* industri (APTI: Asosiasi Petani Tembakau Indonesia) yang kerap memobilisasi petani tembakau untuk menolak kebijakan pengendalian tembakau. Padahal sudah banyak studi independen yang menunjukkan keinginan petani tembakau untuk beralih tanam karena, diantaranya, faktor cuaca yang tidak mendukung dan menjadi korban ketidakadilan harga jual-beli dari tengkulak daun tembakau (Sahadewo et al., 2020). Narasi yang berkembang di media seringkali berasal dari *front groups* industri, seperti APTI, yang memberi ilusi seolah mereka menyuarakan posisi petani tembakau yang menentang kenaikan cukai tembakau.



Memahami pentingnya cukai tembakau tahun jamak dalam konteks Indonesia

Setiap kali pemerintah Indonesia akan menaikkan tarif CHT selalu diramaikan dengan beragam respon. Salah satunya yang paling masif adalah penolakan dari industri tembakau dan *front group* yang terafiliasi dengan industri. Fenomena penolakan yang tidak jarang berujung pada tidak naiknya tarif CHT sesuai dengan tingginya skor indeks intervensi industri tembakau⁴ di Indonesia yaitu 84, berada di bawah Ukraina (44), Selandia Baru (27), bahkan Filipina (60) (*Good Governance for Tobacco Control*, 2023).

Tingginya intervensi industri tembakau di Indonesia menjadikan kebijakan pengendalian tembakau bernuansa politis, mengingat dalam beberapa tahun belakang tarif cukai tidak naik ketika tahun pemilu berlangsung. Terkesan demi memitigasi potensi kegagalan naiknya tarif CHT di tahun Pemilu 2024, Kementerian Keuangan Indonesia mengesahkan kebijakan cukai tembakau tahun jamak untuk tahun 2023 dan 2024. Di tahun 2024, Kementerian Keuangan Indonesia menyatakan keinginannya kembali menaikkan tarif cukai tembakau secara tahun jamak yang tertulis dalam Nota Keuangan RAPBN 2025. Namun, rencana tersebut gagal diduga akibat penolakan serta tekanan dari industri dan *front group*, ketakutan akan potensi *down trading*, rokok ilegal, dan menurunnya pemasukan dari cukai tembakau.

Berkaca dari pengalaman beberapa negara yang kami analisis, kenaikan tarif cukai tahun jamak untuk Indonesia dapat mengurangi beban administrasi maupun polemik yang biasanya terjadi di pemerintahan ketika akan menaikkan cukai tembakau tiap tahunnya serta memberikan kepastian kenaikan harga rokok untuk beberapa tahun ke depan (Weiger et al., 2022; Hoe et al., 2021). Artinya, pemerintah Indonesia juga dapat terbantu untuk merencanakan penerimaan negara dengan lebih baik untuk beberapa tahun ke depan, termasuk untuk membiayai berbagai program prioritas kesehatan, berkat adanya kepastian kenaikan harga produk tembakau.

Pembelajaran penting lain bagi Indonesia adalah penerapan kebijakan tahun jamak dapat mendorong dan memang harus disertai dengan peta jalan simplifikasi golongan tarif cukai yang dapat mengatasi masalah *downtrading*, layaknya yang diterapkan di Australia dan Filipina. Australia ketika melihat adanya peralihan konsumsi ke rokok linting akibat kenaikan cukai langsung menyikapi dengan harmonisasi cukai rokok linting yang selanjutnya berdampak positif pada prevalensi dan konsumsi, bahkan memberikan kesetaraan pada masyarakat pra-sejahtera (Cho et al., 2024; Wilkinson et al., 2019). Sementara itu Filipina ketika melakukan reformasi cukai tembakau selain menjadikannya tahun jamak juga melakukan simplifikasi golongan secara bertahap dari empat golongan menjadi dua golongan yang berdampak positif pada prevalensi dan

⁴Semakin besar skor indeks menunjukkan semakin besar intervensi industri tembakau.



pendapatan negara yang melampaui target (SEATCA, 2024). Dampak positif dan mitigasi *downtrading* seperti yang dijelaskan akan sulit dilakukan jika pemerintah Indonesia tetap memilih kebijakan CHT tahun tunggal seperti saat ini. Berdasarkan bukti yang terkumpul dalam kajian ini, penulis menilai kebijakan ini dibutuhkan Indonesia guna menghadirkan kepastian terhadap kenaikan tarif cukai setiap tahunnya, keberlanjutan perlindungan kesehatan masyarakat, dan memperkecil ruang gerak dan lobi industri tembakau di kebijakan CHT.

Rekomendasi kebijakan

Melihat relevansi dan potensi positif dari kebijakan cukai tembakau tahun jamak, kami merekomendasikan sejumlah langkah dan kebijakan yang dapat diambil oleh pemerintah baik pada tahap adopsi maupun penerapan:

Strategi mendorong adopsi kebijakan cukai tembakau tahun jamak

Pertama, identifikasi koalisi dan melakukan koordinasi multisektoral. Kementerian Keuangan perlu memetakan lembaga pemerintah dan nonpemerintah yang dapat mendukung kebijakan cukai tembakau tahun jamak. Negara juga perlu mendapat dukungan teknis dari lembaga multinasional yang dipercaya seperti Bank Dunia maupun WHO. Selain itu, penting untuk memiliki aktor atau lembaga dengan keahlian ekonomi untuk membantu merumuskan kebijakan cukai dan untuk mendorong kementerian kesehatan agar memiliki pengetahuan ekonomi kesehatan yang mumpuni. Saat melakukan koordinasi antar lembaga, perlu diketahui apa saja kekuatan yang dimiliki tiap lembaga serta tujuan yang ingin dicapai agar bisa saling melengkapi dan proses koordinasi berjalan dalam koridor yang sama (Weiger et al., 2022; Hoe et al., 2020, 2021).

Di sisi lain, pemerintah seharusnya menutup akses aktor atau lembaga afiliasi industri tembakau ke ranah kebijakan publik karena berpotensi memiliki konflik kepentingan. Saat ini, Indonesia masih memberikan kursi pada industri tembakau dalam proses pengambilan kebijakan sehingga masalah ini perlu diatasi terlebih dahulu melalui peraturan tegas yang melarang campur tangan industri maupun pihak yang terafiliasi dalam proses pembuatan kebijakan.

Kedua, memanfaatkan peluang dan momentum. Kesempatan untuk menaikkan cukai bisa dilakukan sebagai bagian dari implementasi perjanjian kerja sama yang ditandatangani, misalnya beberapa negara menaikkan cukai tembakau secara signifikan setelah meratifikasi FCTC (Hoe et al., 2021). Kementerian keuangan juga perlu membaca situasi nasional dan internasional, terutama pada isu politik dan ekonomi (Hoe et al., 2021), agar dapat menemukan momentum yang tepat untuk mengadopsi kebijakan cukai tahun jamak.

Penulis melihat ada beberapa peluang strategis di Indonesia. Pertama, tahun 2025 merupakan garis awal dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2025–2029 sehingga isu cukai tembakau tahun jamak dapat digaungkan sebagai instrumen yang dapat mendukung pemerintah dalam mencapai target RPJMN di bidang fiskal dan makroekonomi, selain pembangunan manusia. Kedua, pemerintahan baru di bawah Prabowo Subianto mempunyai berbagai target kesehatan yang cukup ambisius dan perlu didukung dengan penurunan konsumsi produk tembakau dan pendanaan yang mumpuni, seperti eradikasi TB dan penurunan stunting untuk lima tahun ke depan. Misi kesehatan tersebut merupakan momentum yang tepat untuk mulai merumuskan dan menerapkan cukai tembakau tahun jamak.

Ketiga, strategi advokasi lewat media untuk mendapatkan dukungan publik.

Kesadaran dan kepedulian masyarakat penting di Indonesia karena produk tembakau telah lama dinormalisasi dan tiap kebijakan terkait pengendalian tembakau sering mendapat resistensi dari masyarakat. Upaya menurunkan konsumsi tembakau sering disalahartikan sebagai kebijakan yang mengusik kesejahteraan karena konsumsi tembakau dianggap sebagai kebutuhan primer, bukan sebagai kebijakan yang pro kesehatan. Industri tembakau di Indonesia tak segan menggelontorkan dana untuk menggiring opini masyarakat melalui media dengan narasi-narasi sarat ketakutan serta menggerakkan *front group* yang ditampilkan seolah pro-rakyat kecil. Penting bagi tim advokasi cukai untuk menggunakan media dalam menyajikan informasi berbasis sains untuk mengklarifikasi narasi negatif yang dibawa oleh industri dan mengemas dalam bentuk yang mudah dicerna oleh masyarakat sehingga masyarakat dapat memiliki pemahaman yang baik dan diharapkan dapat mendukung kebijakan yang ditargetkan.

Strategi implementasi kebijakan cukai tembakau tahun jamak

Pertama, mitigasi potensi ketimpangan dan kebijakan regresif pada kelompok rentan. Pemerintah dapat mengajak perwakilan dari kelompok rentan, seperti masyarakat prasejahtera, untuk berdiskusi dan terlibat aktif agar kebijakan cukai bersifat inklusif. Proses diskusi juga dapat mengarah pada strategi tambahan apa yang dibutuhkan untuk membantu kelompok rentan agar tidak mengalami ketimpangan akibat perubahan tarif cukai dan harga rokok yang naik signifikan, misalnya akses ke bantuan berhenti merokok yang lebih mudah dijangkau (Cho et al., 2024) atau desain intervensi yang sesuai dengan determinan sosio-ekonomi tertentu. Selanjutnya, pemerintah secara berkala perlu mengevaluasi dampak dari kebijakan cukai tahun jamak pada kelompok rentan agar mitigasi dapat dilakukan. Terakhir, sebagian penerimaan negara dari cukai perlu dialokasikan untuk membiayai proses ini (Weiger et al., 2022).

Kedua, mengantisipasi potensi munculnya taktik baru dari industri tembakau.

Untuk merespons taktik industri yang mengeluarkan produk tembakau alternatif agar terhindar dari tarif cukai yang tinggi dan bisa dijual dengan harga yang lebih murah,

pemerintah harus mengawasi dinamika pasar untuk mengidentifikasi produk-produk baru yang terindikasi mengandung tembakau atau nikotin dan secara bersamaan memperbaharui kebijakan agar seluruh produk tembakau dikenakan tarif cukai yang sesuai (Diosana, 2020). Lebih lanjut, standarisasi kemasan, menetapkan batas bawah dan/atau batas atas harga jual rokok, larangan diskon dan strategi marketing lain yang dapat memengaruhi harga, serta pembatasan jumlah kemasan yang dapat dijual dalam satu transaksi merupakan kebijakan tambahan yang dapat diadopsi agar efektivitas cukai dapat terjaga (Wilkinson et al., 2019; Cho et al., 2023).

Ketiga, mengantisipasi potensi bertambahnya rokok ilegal. Kenaikan cukai tidak serta merta meningkatkan peredaran rokok ilegal di suatu negara karena fenomena tersebut disebabkan oleh banyak faktor dan melalui proses yang kompleks. Walau demikian, Indonesia dapat belajar dari Filipina yang mengevaluasi dan memperkuat sistem pelacakan dan penelusuran (*track and trace*) pada produk tembakau impor dan lokal setelah menerapkan kebijakan cukai tahun jamak (Campaign for Tobacco-Free Kids, 2017). Selain itu, peredaran rokok ilegal dapat dicegah dengan menerapkan sistem administrasi cukai yang sistematis dan mengikuti standar yang direkomendasikan oleh WHO untuk menghindari adanya celah hukum (Danofrata, 2016).

Keempat, mengevaluasi berkala keterjangkauan produk tembakau danantisipasi *downtrading*. Walau menggunakan skema cukai tahun jamak, pemerintah perlu melakukan survei di lapangan untuk memastikan bahwa tarif cukai yang berlaku masih efektif dalam mengurangi keterjangkauan dan konsumsi produk tembakau di masyarakat. Memperbarui kebijakan cukai tahun jamak juga dapat dilakukan dengan mempertimbangkan kenaikan inflasi serta pertumbuhan pendapatan masyarakat (Campaign for Tobacco-Free Kids, 2017). Selain itu, fenomena peralihan ke konsumsi produk yang lebih murah, seperti rokok linting, dapat diantisipasi dengan menyederhanakan struktur tarif CHT yang kompleks dan berlapis-lapis, seperti yang dilakukan oleh Filipina dan Australia, menjadi tarif tunggal (Wilkinson et al., 2019); Cho et al., 2024; Diosana & Sta. Anna III, 2020)



Referensi

- ASEAN. (2012). *The ASEAN tobacco control report*.
https://asean.org/wp-content/uploads/images/rotating_banner/the%20asean%20tobacco%20control%20report.pdf
- Australian Bureau of Statistics. (2012). *Australian Health Survey 2012*.
<https://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Lookup/4364.0.55.001chapter4202011-12>
- Blecher, E. (2018). *Tobacco taxes & government revenues: Increasing tobacco taxes significantly will increase revenues* [Policy Brief]. Tobacconomics.
https://www.tobacconomics.org/files/research/470/Laffer-Curve-Policy-Brief_v2.2.pdf
- Blecher, E. (2018). *Cigarette Affordability in Indonesia* [Policy Brief]. Tobacconomics.
<https://www.economicsforhealth.org/files/research/598/Cigarette-Prices-in-Indonesia.pdf>
- Bisic, M., & Randelović, S. (2018). Cigarette excise tax policy in the Western Balkans: Trends, effects, and challenges. *Ekonomika preduzeća*, 66(6), 320–332. <https://doi.org/10.5937/EKOPRE1806320B>
- Campaign for Tobacco-Free Kids. (2017). *Tax reform case study: Philippines*. Retrieved from
https://assets.tobaccofreekids.org/global/pdfs/en/Philippines_Tax_Reform_Case_Study.pdf
- Chaloupka, F. J., Yurekli, A., & Fong, G. T. (2012). Tobacco taxes as a tobacco control strategy. *Tobacco Control*, 21(2), 172–180. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2011-050417>
- Cho, A., Chan, G., & Gartner, C. (2023). Motivations to change smoking behaviors between 2007 and 2019 in Australia: A repeated cross-sectional study. *Nicotine & Tobacco Research*, 25(4), 674–681.
<https://doi.org/10.1093/ntr/ntac176>
- Cho, A., Scollo, M., Chan, G., et al. (2023). Tobacco purchasing in Australia during regular tax increases: Findings from the International Tobacco Control Policy Evaluation Project. *Tobacco Control*. <https://doi.org/10.1136/tc-2023-058130>
- Cho, A., Scollo, M., Chan, G., et al. (2024). The impact of tobacco tax increases on cost-minimising behaviours and subsequent smoking cessation in Australia: An analysis of the International Tobacco Control Policy Evaluation Project. *Tobacco Control*. <https://doi.org/10.1136/tc-2024-058776>
- Cho, A., C. Lim, T. Sun, G. Chan, and C. Gartner. (2024). The effect of tobacco tax increase on price-minimizing tobacco purchasing behaviours: A systematic review and meta-analysis. *Addiction* 119: 1923. <https://doi.org/10.1111/add.16618>
- Danofrata, J. C. (2016). *Sin tax reform in the Philippines*. Department of Finance, Republic of the Philippines. Retrieved from <https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2016/asiatax/pdf/jd9.pdf>
- Diosana, J. L. (2020). Raising tobacco taxes: The Philippine experience. *Asian Pacific Journal of Cancer Prevention*, 21(S1), 27–31. <https://doi.org/10.31557/APJCP.2020.21.S1.27>
- Diosana, J. L., & Sta. Anna III, F. S. (2020). *Case studies in illicit tobacco trade: The Philippines* [Case Study]. Tobacconomics. Retrieved from



<https://www.tobacconomics.org/files/research/611/uic-philippines-illicit-trade-fact-sheet-v2.0-2.pdf>

Global Center for Good Governance in Tobacco Control. (2023). *Tobacco Industry Interference Index Score 2023*. Retrieved from <https://globaltobaccoindex.org/country/>

Greenhalgh, E. M., Scollo, M. M., & Winstanley, M. H. (2024). *Tobacco in Australia: Facts and issues*. Cancer Council Victoria. Available from <https://www.tobaccoinaustralia.org.au/>

Hirono, K. T., & Smith, K. E. (2018). Australia's \$40 per pack cigarette tax plans: The need to consider equity. *Tobacco Control*, 27(2), 229–233. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2016-053608>

Hoe, C., Weiger, C., & Cohen, J. E. (2021). The battle to increase tobacco taxes: Lessons from Philippines and Ukraine. *Social Science & Medicine*, 279, 114001. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2021.114001>

Hoe, C. H., Weiger, C., & Cohen, J. (2020). Increasing taxes on tobacco: Advocacy lessons from Ukraine. *Institute for Global Tobacco Control*. Retrieved from <https://www.drugsandalcohol.ie/32673/>

Imami, D., Zhllima, E., Merkaj, E., & Gjika, I. (2021). *The impact of tobacco tax increases on tobacco consumption, tax revenue, and premature deaths in Albania* [Policy Brief]. DSA. Retrieved from <https://www.tobacconomics.org/files/research/737/policy-brief-the-impact-of-tobacco-tax-increases-on-tobacco-consumption-tax-revenue-and-premature-deaths-in-albania.pdf>

Kaiser, K.-A., Bredenkamp, C., & Iglesias, R. M. (2016). *Sin tax reform in the Philippines: Transforming public finance, health, and governance for more inclusive development*. World Bank Group. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/638391468480878595/>

Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. (2023). *Survei Kesehatan Indonesia 2023*. https://drive.google.com/file/d/1rjNDG_f8xG6-Y9wmhJUnXhJ-vUFevVJC/view

Konomi, I., Gjoni, A., Muça Dashi, E., & Fejzaj, E. (2023). Tobacco taxation in Albania. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 09, 32–37. Retrieved from https://www.ibaness.org/bnejss/2023_09_01/04_Konomi_et_al.pdf

Li, J., Newcombe, R., Guiney, H., & Walton, D. (2017). Impact on smoking behavior of the New Zealand annual increase in tobacco tax: Data for the fifth and sixth year of increases. *Nicotine & Tobacco Research*, 19(12), 1491–1498. <https://doi.org/10.1093/ntr/ntw233>

Li, J., Walton, D., & Newcombe, R. (2015). An annual pre-announced step-increase in tobacco excise in New Zealand. *Journal of Public Health Policy*, 36(2), 134–149. <https://doi.org/10.1057/jphp.2015.1>

Macrotrends. (n.d.). *Serbia smoking rate statistics (2000–2025)*. https://www.macrotrends.net/global-metrics/countries/SRB/serbia/smoking-rate-statistics#google_vignette

Madore, A., Rosenberg, J., & Weintraub, R. (2015). *“Sin taxes” and health financing in the Philippines*. Harvard Business Publishing. Retrieved from <https://www.globalhealthdelivery.org/case-collection/case-studies/asia-and-middle-east/sin-taxes-and-health-financing-in-the-philippines>



Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2024). *Nota Keuangan RAPBN 2025*. Retrieved from <https://media.kemenkeu.go.id/getmedia/a7a2dbde-9264-478e-a841-05e7ad94fa12/02-Buku-II-Nota-Kuangan-RAPBN-TA-2025.pdf?ext=.pdf>

Sahadewo, G. A., Drope, J., Li, Q., Witoelar, F., & Lencucha, R. (2020). In-and-Out of Tobacco Farming: Shifting Behavior of Tobacco Farmers in Indonesia. *International journal of environmental research and public health*, 17(24), 9416. <https://doi.org/10.3390/ijerph17249416>

SEATCA. (2024). *The overall progress of tobacco tax policy implementation: Relationship between tobacco taxes, price, and public health*. Retrieved from <https://tobaccotax.seatca.org/philippines/>

Weiger, C., Hoe, C., & Cohen, J. E. (2022). Seven-year tobacco tax plan in Ukraine: A case study of the actors, tactics, and factors motivating policy passage. *BMJ Open*, 12, e049833. <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2021-049833>

Wilkinson, A. L., Scollo, M. M., Wakefield, M. A., Spittal, M. J., Chaloupka, F. J., & Durkin, S. J. (2019). Smoking prevalence following tobacco tax increases in Australia between 2001 and 2017: An interrupted time-series analysis. *The Lancet Public Health*, 4(12), e618–e627. [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(19\)30203-8](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(19)30203-8)

World Bank Group. (2019). *Serbia: Overview of tobacco use, tobacco control legislation and taxation*. World Bank Group Global Tobacco Control Program . Retrieved from <https://documents1.worldbank.org/curated/en/499321560881630381/pdf/Serbia-Overview-of-Tobacco-Use-Tobacco-Control-Legislation-and-Taxation.pdf>

World Health Organization. (2021). *Note on tobacco excise tax in Ukraine*. WHO Regional Office for Europe. Retrieved from <https://www.who.int/europe/publications/i/item/WHO-EURO-2020-2898-42656-59425>

World Health Organization. (2018). *Noncommunicable Diseases (NCD) Country Profiles: Albania*. https://cdn.who.int/media/docs/default-source/country-profiles/ncds/alb_en.pdf?sfvrsn=812649b7_39&download=true

World Health Organization. (2016). *Tobacco control fact sheet: The former Yugoslavia Republic of Macedonia – Health impact of tobacco control policies in line with the WHO Framework Convention on Tobacco Control (WHO FCTC)*. World Health Organization Regional Office for Europe. https://cdn.who.int/media/docs/librariesprovider2/euro-health-topics/tobacco/tobacco-control-fact-sheet-tfyrofmacedonia.pdf?sfvrsn=1011a58c_1&download=true

Lampiran

Daftar 26 artikel yang dianalisis dalam Policy Paper ini di tahun 2024

No.	Negara	Jenis Artikel	Tahun Publikasi	Penulis	Judul	Referensi
1	Australia	Studi Kasus	2017	Hirono KT, Smith KE.	Australia's \$40 per pack cigarette tax plans: the need to consider equity	Hirono KT, Smith KE. Australia's \$40 per pack cigarette tax plans: the need to consider equity Tobacco Control 2018;27:229-233
2	Ukraina	Studi Kasus	2022	Weiger C, Hoe C, Cohen JE	Seven-year tobacco tax plan in Ukraine: a case study of the actors, tactics and factors motivating policy passage	Weiger C, Hoe C, Cohen JE. Seven-year tobacco tax plan in Ukraine: a case study of the actors, tactics and factors motivating policy passage. BMJ Open 2022;12:e049833. doi: 10.1136/bmjopen-2021-049833
3	Filipina	Studi Kasus	2021	Hoe, C., Weiger, C., & Cohen, J. E	The battle to increase tobacco taxes: Lessons from Philippines and Ukraine	Hoe, C., Weiger, C., & Cohen, J. E. (2021). The battle to increase tobacco taxes: Lessons from Philippines and Ukraine. Social science & medicine (1982), 279, 114001. https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2021.114001
	Ukraina					
4	Ukraina	Studi Kasus	2020	Hoe, C. H., Weiger, C., & Cohen, J	Increasing Taxes on Tobacco: Advocacy Lessons from Ukraine	Hoe, C. H., Weiger, C., & Cohen, J. (2020). Increasing taxes on tobacco: Advocacy lessons from Ukraine. Institute for Global Tobacco Control.

5	Albania	Tinjauan Literatur	2018	Bisic, Milica & Randelović, Saša	Cigarette Excise Tax Policy In The Western Balkans: Trends, Effects and Challenges	Bisic, Milica & Randelović, Saša. (2018). Cigarette excise tax policy in the Western Balkans: Trends, effects and challenges. Ekonomika preduzeca. 66. 320–332. 10.5937/EKOPRE1806320B.
	Serbia					
	Makedonia					
6	Filipina	Studi Kasus	2020	Diosana J. L	Raising Tobacco Taxes: The Philippine Experience	Diosana J. L. (2020). Raising Tobacco Taxes: The Philippine Experience. Asian Pacific journal of cancer prevention : APJCP, 21(S1), 27–31. https://doi.org/10.31557/APJCP.2020.21.S1.27
7	Albania	Pemodelan	2021	Imami, D., Zhllima, E., Merkaj, E., & Gjika, I	The Impact of Tobacco Tax Increases on Tobacco Consumption, Tax Revenue, and Premature Deaths in Albania	Imami, D., Zhllima, E., Merkaj, E., & Gjika, I. (2021). The Impact of Tobacco Tax Increases on Tobacco Consumption, Tax Revenue, and Premature Deaths in Albania [Policy Brief]. DSA. https://www.tobacconomics.org/files/research/737/policy-brief-the-impact-of-tobacco-tax-increases-on-tobacco-consumption-tax-revenue-and-premature-deaths-in-albania.pdf
8	Albania	Studi Empiris	2023	Konomi, Ingrid & Gjoni, Albana & Muça Dashi,	Tobacco Taxation in Albania	Konomi, Ingrid & Gjoni, Albana & Muça Dashi, Etleva & Fejzaj, Elona. (2023). Tobacco Taxation in Albania. Journal of Balkan and Near Eastern Studies. 09. 32–37.

				Etleva & Fejzaj, Elona		
9	Serbia	Pemodelan	2023	Zubović, J., Jovanović, O., Vukmirović, V	Impacts of tobacco tax increases on tax revenues and public health in Serbia: A simulation model	Zubović, J., Jovanović, O., Vukmirović, V. (2023). Impacts of Tobacco Tax Increases on Tax Revenues and Public Health in Serbia. IES. https://tobacconomics.org/research/impacts-of-tobacco-tax-increases-on-tax-revenues-and-public-health-in-serbia/
10	Serbia	Laporan	2019	World Bank Group	Serbia Overview of Tobacco Use, Tobacco Control Legislation, and Taxation A Country Brief (world bank)	World Bank Group. 2019. Serbia: Overview of Tobacco Use, Tobacco Control Legislation and Taxation. WBG Global Tobacco Control Program.
11	Filipina	Studi Kasus	2024	SEATCA	Phillipines The Overall Progress of Tobacco tax Policy Implementation	SEATCA. (2024). The overall progress of tobacco tax policy implementation: Relationship between tobacco taxes, price, and public health. Retrieved from https://tobaccotax.seatca.org/philippines/
12	Filipina	Studi Kasus	2020	Diosana, J.L., & Sta. Anna III, F.S	Case Studies in Illicit Tobacco Trade: The Philippines	Diosana, J.L., & Sta. Anna III, F.S. (2020). Case Studies in Illicit Tobacco Trade: The Philippines [Case Study]. Tobacconomics. https://www.tobacconomics.org/files/rese

						arch/611/uic-philippines-illicit-trade-fact-sheet-v2.0-2.pdf
13	Filipina	Studi Kasus	2015	Madore A, Rosenberg J, Weintraub R	"Sin Taxes" and Health Financing in the Philippines	Madore A, Rosenberg J, Weintraub R. "Sin Taxes" and Health Financing in the Philippines. Harvard Business Publishing. 2015.
14	Filipina	Studi Kasus	2017	Campaign for Tobacco-Free Kids	Tax Reform Case Study: Philippines	Campaign for Tobacco-Free Kids. (2017). Tax reform case study: Philippines. Retrieved from https://assets.tobaccofreekids.org/global/pdfs/en/Philippines_Tax_Reform_Case_Study.pdf
15	Filipina	Laporan	2016	Kaiser,Kai-Alexander; Bredenkamp, Caryn; Iglesias,Roberto Magno	Sin Tax Reform in the Philippines Transforming Public Finance, Health, and Governance for More Inclusive Development	Kaiser,Kai-Alexander; Bredenkamp,Caryn; Iglesias,Roberto Magno. Sin tax reform in the Philippines : transforming public finance, health, and governance for more inclusive development (English). Directions in development Washington, D.C. : World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/638391468480878595/Sin-tax-reform-in-the-Philippines-transforming-public-finance-health-and-governance-for-more-inclusive-development

16	Filipina	Studi Kasus	2018	Blecher, E	Tobacco Taxes & Government Revenues Increasing Tobacco Taxes Significantly Will Increase Revenues	Blecher, E. (2018). Tobacco Taxes & Government Revenues: Increasing Tobacco Taxes Significantly Will Increase Revenues [Policy Brief]. Tobacconomics. https://www.tobacconomics.org/files/research/470/Laffer-Curve-Policy-Brief_v2.2.pdf
17	Australia	Laporan	2024	Greenhalgh, EM, Scollo, MM and Winstanley, MH	Tobacco in Australia Facts and Issues	Greenhalgh, EM, Scollo, MM and Winstanley, MH. Tobacco in Australia: Facts and issues. Melbourne : Cancer Council Victoria; 2024. Available from https://www.tobaccoinaustralia.org.au/
18	Australia	Pemodelan	2019	Wilkinson, A. L., Scollo, M. M., Wakefield, M. A., Spittal, M. J., Chaloupka, F. J., & Durkin, S. J.	Smoking prevalence following tobacco tax increases in Australia between 2001 and 2017: an interrupted time-series analysis	Wilkinson, A. L., Scollo, M. M., Wakefield, M. A., Spittal, M. J., Chaloupka, F. J., & Durkin, S. J. (2019). Smoking prevalence following tobacco tax increases in Australia between 2001 and 2017: an interrupted time-series analysis. The Lancet. Public health, 4(12), e618–e627. https://doi.org/10.1016/S2468-2667(19)30203-8

19	Australia	Studi Empiris	2024	Cho A, Scollo M, Chan G	The impact of tobacco tax increases on cost-minimising behaviours and subsequent smoking cessation in Australia: an analysis of the International Tobacco Control Policy Evaluation Project	Cho A, Scollo M, Chan G, et al. The impact of tobacco tax increases on cost-minimising behaviours and subsequent smoking cessation in Australia: an analysis of the International Tobacco Control Policy Evaluation Project. Published Online First: 27 August 2024. doi: 10.1136/tc-2024-058776
20	Australia	Studi Empiris	2023	Cho A, Scollo M, Chan G	Tobacco purchasing in Australia during regular tax increases: findings from the International Tobacco Control Policy Evaluation Project	Cho A, Scollo M, Chan G, et al. Tobacco purchasing in Australia during regular tax increases: findings from the International Tobacco Control Policy Evaluation Project. Published Online First: 31 August 2023. doi: 10.1136/tc-2023-058130
21	Australia	Studi Empiris	2022	Cho, A., Chan, G., & Gartner, C	Motivations to Change Smoking Behaviors Between 2007 and 2019 in Australia: A Repeated Cross-sectional Study	Cho, A., Chan, G., & Gartner, C. (2023). Motivations to Change Smoking Behaviors Between 2007 and 2019 in Australia: A Repeated Cross-sectional Study. <i>Nicotine & tobacco research : official journal of the Society for Research on Nicotine and Tobacco</i> , 25(4), 674–681. https://doi.org/10.1093/ntr/ntac176

22	Ukraina	Laporan	2020	World Health Organization	NOTE ON TOBACCO EXCISE TAX IN UKRAINE	World Health Organization. (2021). Note on tobacco excise tax in Ukraine. Retrieved from https://www.who.int/europe/publications/item/WHO-EURO-2020-2898-42656-59425
23	Filipina	Laporan	2016	Danofrata, J. C	Laporan Kementerian Keuangan Filipina	Danofrata, J. C. (2016.). Sin tax reform in the Philippines. Department of Finance, Republic of the Philippines. Retrieved from https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2016/asiatax/pdf/jd9.pdf
24	New Zealand	Studi Empiris	2016	Li, J., Newcombe, R., Guiney, H., & Walton, D	Impact on Smoking Behavior of the New Zealand Annual Increase in Tobacco Tax: Data for the Fifth and Sixth Year of Increases	Li, J., Newcombe, R., Guiney, H., & Walton, D. (2017). Impact on Smoking Behavior of the New Zealand Annual Increase in Tobacco Tax: Data for the Fifth and Sixth Year of Increases. <i>Nicotine & tobacco research : official journal of the Society for Research on Nicotine and Tobacco</i> , 19(12), 1491–1498. https://doi.org/10.1093/ntr/ntw233
25	New Zealand	Studi Empiris	2015	Li, J., Walton, D., & Newcombe, R	An annual pre-announced step-increase in tobacco excise in New Zealand	Li, J., Walton, D., & Newcombe, R. (2015). An annual pre-announced step-increase in tobacco excise in New Zealand. <i>Journal of public health policy</i> , 36(2), 134–149. https://doi.org/10.1057/jphp.2015.1

26	Multinegara	Tinjauan Literatur	2024	Cho, A., C. Lim, T. Sun, G. Chan, and C. Gartner	The effect of tobacco tax increase on price-minimizing tobacco purchasing behaviours: A systematic review and meta-analysis	Cho, A., C. Lim, T. Sun, G. Chan, and C. Gartner. (2024). The effect of tobacco tax increase on price-minimizing tobacco purchasing behaviours: A systematic review and meta-analysis. <i>Addiction</i> 119: 1923.
----	-------------	--------------------	------	--	---	--