



Ringkasan Penelitian

Simulasi CISDI: Lapisan Baru Cukai Rokok Berisiko Rugikan Penerimaan Negara dan Kesehatan Masyarakat

Latar belakang

Struktur tarif Cukai Hasil Tembakau (CHT) di Indonesia saat ini relatif kompleks, dengan banyaknya lapisan (*tier/layer*) tarif. Kompleksitas struktur tarif tersebut dapat menciptakan celah *down-trading*, yaitu kecenderungan konsumen maupun produsen untuk beralih ke jenis rokok dengan golongan tarif cukai yang lebih rendah.

Di tengah isu peredaran rokok ilegal dan upaya pemerintah untuk mengoptimalkan penerimaan negara, muncul usulan penambahan satu lapisan tarif cukai baru, yaitu Sigaret Kretek Mesin golongan III (SKM III). Usulan tersebut antara lain dimaksudkan untuk memberikan alternatif tarif cukai bagi produsen rokok ilegal agar memiliki insentif untuk beralih menjadi produsen legal (formalisasi) dan masuk ke dalam sistem perpajakan.

Namun, penambahan *layer* tarif baru perlu dilihat tidak hanya dari potensi formalisasi rokok ilegal, tetapi juga dari kemungkinan perubahan perilaku pasar yang ditimbulkannya. Penambahan *layer* dapat memengaruhi penerimaan cukai dan pajak rokok, harga rata-rata rokok legal di pasaran, konsumsi rokok, dan pada akhirnya kesehatan masyarakat. Untuk melihat berbagai kemungkinan dampak tersebut, Center for Indonesia's Strategic Development Initiatives (CISDI) menyusun simulasi berbasis skenario untuk mengestimasi potensi dampak penambahan *layer* terhadap keempat aspek tersebut.

Metodologi

Simulasi dilakukan menggunakan pendekatan berbasis skenario untuk memodelkan potensi formalisasi rokok ilegal, dinamika peralihan pasar (*down-trading*), perubahan harga rata-rata rokok legal, serta implikasinya terhadap penerimaan negara dan kesehatan masyarakat. Setiap skenario mengombinasikan asumsi tingkat formalisasi dan *down-trading* untuk mengestimasi berbagai kemungkinan dampak dari penambahan *layer* tarif cukai baru.

Berikut adalah parameter dan asumsi yang digunakan dalam simulasi:

1. Asumsi pengujian tarif:

Tarif cukai untuk *layer* baru, yaitu SKM III, diuji pada dua tingkat:

- Rp615 per batang, yaitu di bawah tarif SKM II sebesar Rp746 per batang dan di atas tarif SKT IA sebesar Rp483 per batang; dan
- Rp301 per batang, yaitu di bawah tarif SKT IB sebesar Rp378 per batang dan di atas tarif SKT 2 sebesar Rp223 per batang.

2. Asumsi pengujian Harga Jual Eceran (HJE):

HJE diestimasi pada dua tingkat, yaitu:

- sekitar Rp1.200 per batang, atau sekitar Rp14.400 per bungkus (isi 12 batang), untuk tarif cukai Rp615 per batang; dan
- sekitar Rp1.000 per batang, atau sekitar Rp12.000 per bungkus (isi 12 batang), untuk tarif cukai Rp301 per batang.

3. Asumsi tingkat formalisasi rokok ilegal

Tingkat formalisasi menggambarkan proporsi rokok ilegal yang diasumsikan beralih dan masuk ke dalam sistem legal dalam jangka pendek, yaitu dalam kurun waktu 1 tahun. Tingkat formalisasi diuji dalam tiga skenario:



	Konservatif	Medium	Optimis
Tarif Rp615 per batang	5%	10%	20%
Tarif Rp301 per batang*	10%	25%	50%

*Catatan: Tarif cukai yang lebih rendah diasumsikan memberikan insentif yang lebih besar bagi produsen rokok ilegal untuk melakukan formalisasi

4. Asumsi tingkat peralihan pasar (*down-trading*)

Down-trading menggambarkan perpindahan konsumsi dari sisi konsumen dan perpindahan produksi dari sisi produsen (jika layer baru tidak diperuntukkan khusus untuk rokok ilegal), dari produk pada golongan tarif yang lebih tinggi ke SKM III (*down-trading*). Potensi *down-trading* diuji dalam tiga skenario: *Low*, *Medium*, dan *High down-trading*.

a. Tarif cukai Rp615 per batang

Potensi *down-trading* berasal dari sebagian pangsa pasar rokok SKM I dan SKM II yang beralih ke SKM III:

Golongan Asal	Rendah (Low Down-trading)	Moderat (Medium Down-trading)	Tinggi (High Down-trading)
SKM I → SKM III	5%	10%	20%
SKM II → SKM III	3%	5%	15%

b. Tarif cukai Rp301 per batang

Potensi *down-trading* berasal dari sebagian pangsa pasar rokok SKM I, SKM II, SKT IA, dan SKT IB yang beralih ke SKM III:

Golongan Asal	Rendah (Low Down-trading)	Moderat (Medium Down-trading)	Tinggi (High Down-trading)
SKM I → SKM III	10%	20%	30%
SKM II → SKM III	8%	15%	25%
SKT IA → SKM III	5%	10%	20%
SKT IB → SKM III	3%	5%	15%

5. Dampak penambahan layer terhadap kesehatan masyarakat

Dampak penambahan layer terhadap kesehatan masyarakat dimodelkan menggunakan model simulasi *Tobacconomics*¹, yang telah disesuaikan dengan konteks dan ketersediaan data di Indonesia².

¹Tesche et al. (2023), *Modeling the Impacts of Tobacco Taxes: A Tobacconomics Toolkit*, Economics for Health, Bloomberg School of Public Health, Johns Hopkins University.

²CISDI (2026). *Reformasi Cukai Rokok di Indonesia: Simulasi Proyeksi Peningkatan Penerimaan Negara dan Kesehatan Masyarakat*. Jakarta: Center for Indonesia's Strategic Development Initiatives.



Hasil simulasi

1. **Pendapatan dari cukai dan pajak rokok berisiko turun secara signifikan**
- Dengan penetapan tarif cukai SKM III sebesar Rp615 per batang, pendapatan negara dari cukai dan pajak rokok berpotensi turun hingga Rp12,23 triliun dibandingkan kondisi *baseline*³. Dari 9 kemungkinan skenario yang dianalisis, 8 skenario menunjukkan potensi penurunan pendapatan negara, sementara hanya 1 skenario yang masih menunjukkan potensi peningkatan pendapatan sebesar 1,4 triliun, yaitu pada kondisi formalisasi yang optimistis dan *low down-trading* (**Tabel 1**). Sementara itu, dengan tarif cukai SKM III sebesar Rp301 per batang, pendapatan negara dari cukai dan pajak rokok berpotensi turun hingga Rp35 triliun. Seluruh 9 skenario yang dianalisis menunjukkan potensi penurunan pendapatan negara dari sektor rokok.

Tabel 1. Estimasi Perubahan Penerimaan Cukai dan Pajak Rokok Negara (dalam Nominal & Persentase dari Baseline):

Tarif Rp 615 per batang		Skenario formalisasi		
		Konservatif	Medium	Optimis
Skenario Down-trading	Rendah	-Rp2,11 triliun (-0,97%)	-Rp0,94 triliun (-0,43%)	+Rp1,40 triliun (+0,64%)
	Moderat	-Rp5,30 triliun (-2,44%)	-Rp4,13 triliun (-1,90%)	-Rp1,79 triliun (-0,82%)
	Tinggi	-Rp12,23 triliun (-5,63%)	-Rp11,06 triliun (-5,09%)	-Rp8,72 triliun (-4,01%)

Tarif Rp 301 per batang		Skenario formalisasi		
		Konservatif	Medium	Optimis
Skenario Down-trading	Rendah	-Rp10,69 triliun (-4,92%)	-Rp8,98 triliun (-4,13%)	-Rp6,14 triliun (-2,81%)
	Moderat	-Rp22,16 triliun (-10,19%)	-Rp20,44 triliun (-9,40%)	-Rp17,58 triliun (-8,09%)
	Tinggi	-Rp35,01 triliun (-16,10%)	-Rp33,29 triliun (-15,31%)	-Rp30,42 triliun (-13,99%)

2. **Harga rata-rata rokok (legal) dipastikan turun di seluruh skenario**
- Terlepas dari tingkat formalisasi dan *down-trading* yang terjadi, penerapan layer tarif cukai baru diproyeksikan menurunkan harga rata-rata rokok legal di pasaran, termasuk produk rokok yang masuk ke dalam layer baru SKM III. Pada asumsi tarif cukai Rp615 per batang dan HJE Rp1.200 per batang, harga rata-rata rokok legal diproyeksikan turun sebesar 1,26% hingga 5,03% dibandingkan kondisi *baseline*⁴. Sementara itu, dengan asumsi tarif cukai Rp301 per batang dan HJE Rp1.000 per batang, penurunan harga diproyeksikan mencapai 3,61% hingga 11,54%.

³Baseline pendapatan cukai dan pajak rokok dihitung ulang oleh peneliti berdasarkan data pemesanan pita cukai (CK-1) Kementerian Keuangan per Desember 2024. Pajak Rokok Daerah (PRD) dihitung sebesar 10% dari penerimaan cukai, sedangkan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) Hasil Tembakau (HT) dihitung sebesar 9,9% dari Harga Jual Eceran (HJE).

⁴Baseline harga rata-rata rokok dihitung berdasarkan Harga Jual Eceran (HJE) pada masing-masing layer tarif cukai sebagaimana ditetapkan dalam PMK No. 97 Tahun 2024, dengan pangsa pasar berdasarkan data pemesanan pita cukai (CK-1) Kementerian Keuangan per Desember 2024 sebagai penimbang.



3. **Ancaman terhadap target RPJMN, pengendalian konsumsi, dan kesehatan masyarakat**
Penurunan harga rata-rata rokok legal membuat produk tembakau menjadi semakin terjangkau (*affordable*) bagi masyarakat, termasuk kelompok rentan dan anak-anak. Kondisi ini berpotensi menyulitkan upaya pencapaian target RPJMN 2025–2029 dalam menurunkan prevalensi merokok dan mengendalikan konsumsi tembakau di Indonesia.

Tabel 2 merangkum estimasi dampak penambahan layer cukai terhadap kesehatan masyarakat. Penambahan SKM III dengan tarif cukai Rp615 per batang berpotensi meningkatkan prevalensi merokok hingga 0,76%, atau sekitar 496.891 perokok baru, serta meningkatkan jumlah kematian dini akibat merokok hingga 139.130 jiwa. Sementara itu, penambahan SKM III dengan tarif cukai Rp301 per batang berpotensi meningkatkan prevalensi merokok hingga 1,73%, atau sekitar 1.133.227 perokok baru, serta meningkatkan jumlah kematian dini akibat merokok hingga 317.303 jiwa.

Tabel 2. Estimasi Dampak Kesehatan Masyarakat

	Tarif Rp 615 per batang	Tarif Rp 301 per batang
Prevalensi merokok dewasa	+0,76%	+1,73%
Jumlah perokok dewasa	+496.891 orang	+1.133.227 orang
Jumlah kematian dini akibat merokok	+139.130 jiwa	+317.303 jiwa

Rekomendasi

Melihat tingginya risiko kerugian fiskal serta ancaman terhadap target kesehatan nasional, CISDI secara tegas **tidak merekomendasikan penambahan lapisan tarif cukai rokok**.

Adapun CISDI merekomendasikan beberapa langkah berikut:

1. **Penguatan Penegakan Hukum (Law Enforcement)**: Penanganan rokok ilegal bukan dengan menyediakan opsi tarif murah yang merusak tatanan harga, melainkan difokuskan pada akar permasalahannya, yaitu pengawasan dan penindakan hukum yang ketat di lapangan tanpa diskriminasi terhadap pelaku utama serta pencegahan konflik kepentingan antara pelaku bisnis rokok ilegal dengan aparat penegak hukum maupun pembuat kebijakan.
2. **Penyederhanaan (Simplifikasi) Tarif Cukai**: Melanjutkan penyederhanaan jumlah *layer* CHT secara bertahap untuk menutup celah *down-trading*, mendekatkan jarak tarif dan harga jual eceran antarlayer, menjaga efektivitas harga sebagai instrumen pengendalian, dan memproteksi penerimaan negara.
3. **Harmonisasi Kebijakan Fiskal dan Kesehatan**: Memastikan kebijakan CHT sejalan dengan target capaian penurunan prevalensi perokok dalam RPJMN 2025–2029 dengan menaikkan tarif cukai dan harga jual eceran rokok guna menurunkan tingkat keterjangkauan rokok secara berkala dan berkelanjutan.

Tim Peneliti:

Muhammad Zulfiqar Firdaus, Fariza Zahra Kamilah, Beladenta Amalia, I Dewa Gede Karma Wisana

