

**ROAD MAP 2007–2020 INDUSTRI HASIL TEMBAKAU DAN  
KEBIJAKAN CUKAI**  
**(Departemen: Perindustrian, Perdagangan, Keuangan, Kesehatan, Pertanian,  
Tenaga Kerja dan Transmigrasi, serta Gappri, dan Gapri)**

**Imam Haryono**  
Direktorat Minuman dan Tembakau, Departemen Perindustrian

**ABSTRAK**

Permasalahan Industri Hasil Tembakau (IHT) saat ini adalah belum terwujudnya iklim kompetisi yang sehat, harga di tingkat konsumen yang terdistorsi, mutu tembakau dan pasokan tembakau tidak sesuai dengan kebutuhan, tujuan yang ambivalen, adanya ketidakpastian usaha, serta beban cukai dan pajak yang tinggi. Peraturan pemerintah yang mengatur keharusan pencantuman peringatan bahaya rokok pada kemasan rokok, pembatasan iklan di media cetak, media luar ruangan dan elektronik, dan TV, serta beberapa regulasi di daerah yang membatasi merokok di tempat umum, ikut mempengaruhi pengembangan.

Tujuan pengembangan Industri Hasil Tembakau ke depan adalah meningkatkan penyerapan tenaga kerja, meningkatkan penerimaan negara melalui cukai dan pajak, menjamin kelangsungan usaha budi daya tembakau dan cengkeh sehingga industri-industri tumbuh dengan baik, kesejahteraan petani meningkat dan menumbuhkan industri terkait dengan tetap memperhatikan aspek kesehatan masyarakat. Arah kebijakan pengembangan IHT berdasarkan *road map* 2007–2010 adalah: penciptaan kapasitas berusaha dan iklim usaha yang kondusif, pertumbuhan dalam jangka pendek (s.d. 2009) diutamakan untuk IHT menggunakan tangan (SKT), peningkatan ekspor, penanganan rokok ilegal, perbaikan struktur industri rokok, penenaan cukai yang terencana, kondusif, dan moderat. Skala prioritas untuk pengembangan IHT dalam kurun waktu 2004–2010 adalah mendorong terjadinya keseimbangan penyerapan tenaga kerja dan penerimaan negara dengan memperhatikan aspek kesehatan masyarakat. Sedangkan pada 2010–2015 akan menetapkan prioritas secara berturut-turut aspek penerimaan negara, kesehatan masyarakat, dan tenaga kerja. Pada 2016–2020 kesehatan masyarakat menjadi prioritas utama, baru kemudian penyerapan tenaga kerja dan penerimaan negara. Penerimaan cukai saat ini mencapai 2% dari PDB (produk domestik bruto) atau 5,1% dari APBN, target penerimaan dihitung dengan memperhatikan *natural growth* dari Industri Hasil Tembakau.

Kata kunci: Tembakau, cukai, kesehatan masyarakat, penyerapan tenaga kerja, kesejahteraan petani, prioritas kebijakan

**ROAD MAP 2007–2020 OF TOBACCO INDUSTRY AND TAX POLICIES**

**ABSTRACT**

Nowadays, several problems facing by industries of tobacco by product including unfair competition, distortion of tobacco prices at buyer level, unbalanced supply and demand of qualified tobacco, uncertain business and high tax regulation. These situations get worse when government instructed: to put warning of smoking risk on cigarette package, to limit cigarette advertisement on TV and printing media, and some regional government regulation not to smoke in public area.

In the future, the goals of industries of tobacco by product are labor opportunity, increasing national income, without neglecting health environment and farmer prosperity. Based on tax road map of 2007 the regulations of tobacco by product taxes will be directed to create a balance between labor absorption by industries, national income, and public health. Priority of road map of 2010–2015, are national income, public health, and labor absorption respectively. In

2016–2020, society healthy will be set up as a prime priority, while labor absorption and national income will be concerned as secondary priorities. At that time, it is predicted that national income from cigarette tax is about 2% of GDP (gross domestic product) or 5.1% of national budget. The prediction is calculated with concern to natural growth of tobacco industries.

Key words: Tobacco 2000–2020, tax, public health , labor absorption, farmer prosperity, priority of regulation

## PENDAHULUAN

Industri Hasil Tembakau (IHT) mempunyai peran cukup besar terhadap penerimaan negara melalui pajak dan cukai, penyerapan tenaga kerja, penerimaan dan perlindungan terhadap petani tembakau dan dampak ganda yang lain. Pengembangan IHT juga memperhatikan kesehatan masyarakat selain tetap mengusahakan agar industri dapat tumbuh dengan baik. IHT merupakan industri yang padat karya, sehingga sampai saat ini IHT dan keterkaitannya dengan hulu berupa pengadaan bahan baku, khususnya tembakau dan cengkeh dan Industri lainnya merupakan industri penyerap tenaga kerja yang potensial.

Permasalahan utama industri pertembakauan adalah belum terwujudnya iklim kompetisi yang sehat, harga di tingkat konsumen yang terdistorsi, pasokan tembakau jumlahnya tidak memenuhi kebutuhan dan mutunya rendah. Masing-masing permasalahan menjadikan penampilan (*performance*) IHT saat ini masih belum optimal. Iklim kompetisi yang tidak terkendali yang mengakibatkan IHT khususnya industri rokok kelas menengah ke bawah memerlukan perlindungan yang cukup memadai dari pemerintah agar dapat berkembang. Bahan baku utama IHT, khususnya tembakau dan cengkeh, masih belum memiliki standar spesifikasi teknis seperti yang diperlukan industri. Akibatnya industri harus menanggung biaya *grading* ulang agar dapat dimanfaatkan secara benar dalam proses industri.

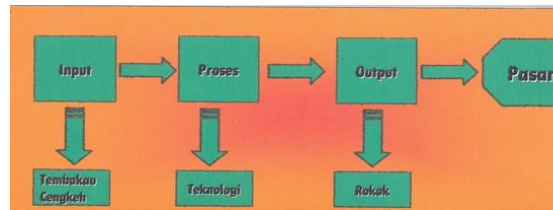
Kendala paling besar adalah adanya ketentuan global yang mewajibkan IHT mengikuti batasan-batasan yang terkait dengan isu kesehatan. Be-

berapa persyaratan industri tembakau telah ditetapkan antara lain yang menyangkut pengadaan bahan baku khususnya tembakau, proses produksi rokok, dan spesifikasi teknis rokok yang harus dipenuhi. Tujuannya adalah melindungi konsumen seminimal mungkin dari bahaya merokok. Bahan-bahan berbahaya seperti residu pestisida, bahan berbahaya pada tembakau seperti nitrosamin, benzo(a)pyrene, dan lain-lain harus dibatasi, demikian juga bahan berbahaya pada asap rokok, khususnya tar dan nikotin harus dikendalikan dengan baik. *Good agricultural practices* (GAP) harus diterapkan pada sistem pengadaan bahan baku. Selain itu perusahaan yang terkait dengan tembakau juga dituntut tanggung jawab sosial, melalui *Social Responsibility Programme* (SRP) khususnya kepada masyarakat yang terkait langsung dengan kegiatan usaha tersebut. Demikian juga dalam pemasaran, beberapa regulasi yang terkait dengan iklan dan promosi yang lain ikut mempersempit ruang gerak IHT pada umumnya. Kegiatan dalam bidang pendidikan, peningkatan keterampilan masyarakat, penghijauan, olahraga sampai dengan keagamaan harus masuk dalam kegiatan IHT.

## ALUR PIKIR PENGEMBANGAN INDUSTRI HASIL TEMBAKAU

Sesuai dengan Gambar 1 nampak bahwa IHT dimulai dari pengadaan bahan baku, khususnya tembakau dan cengkeh, pemilihan proses produksi yang efisien, produk rokok yang memenuhi kriteria nasional maupun internasional, dan usaha membuka peluang pasar. Proses teknologi mengha-

dapi kendala karena rendahnya tingkat produktivitas dan efisiensi. Pabrik menengah dan kecil menggunakan teknologi yang sederhana, sehingga kontrol mutu rendah, inovasi rokok dengan kadar nikotin rendah lambat direalisasikan dan belum atau kurangnya penerapan *good manufacturing practice* (GMP) dalam pengadaan bahan baku maupun dalam proses pabrikasi. Penampilan (*output*) pabrik rokok demikian dapat terjadi karena beberapa hal sebagai berikut: 1) Industri besar sangat dominan, sehingga persaingan menjadi tidak sehat dan tidak transparan, 2) adanya regulasi dan kebijakan cukai yang memberatkan industri rokok dan umumnya kurang terencana dan hanya berdimensi jangka pendek, 3) perusahaan selalu memanfaatkan celah untuk menghindari regulasi, 4) perusahaan selalu menghindari tarif cukai yang tinggi dengan mendirikan pabrik baru, dan 5) secara administratif juga terdapat hambatan untuk *entry* dan *exit* dalam menetapkan strata penggolongan pabrik rokok, dan lain-lain. Sedangkan pada sektor pasar masalah yang dihadapi adalah sebagai berikut: 1) Terbatasnya akses pasar untuk ekspor, 2) traktat internasional pengendalian tembakau (*Framework Convention on Tobacco Control* FCTC), 3) regulasi yang kurang disosialisasikan di daerah-daerah pengembangan industri rokok maupun daerah penyedia bahan baku, 4) maraknya peredaran rokok ilegal dan rokok tanpa pita cukai, rokok dengan pita cukai palsu, dan lain-lain, dan 5) distorsi harga yang terjadi sejak tahun 2000 dan terjadinya perdagangan pita cukai. Masalah-masalah ini yang menjadikan penampilan IHT belum seperti yang diharapkan.



Gambar 1. Alur pikir

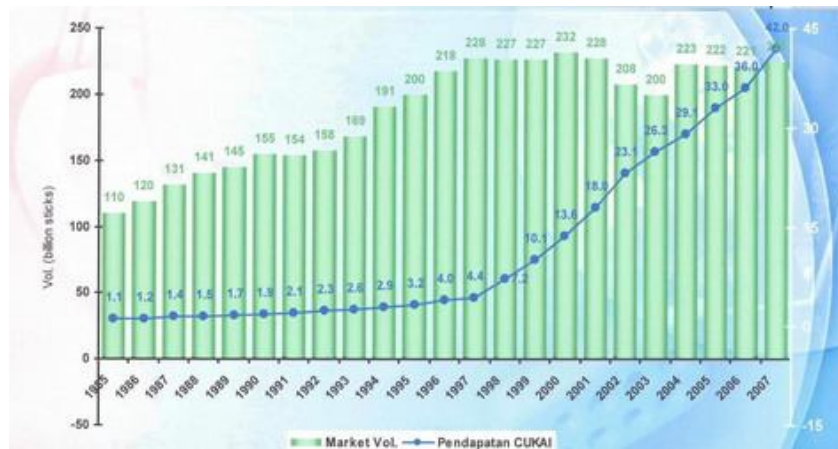
## PERKEMBANGAN INDUSTRI HASIL TEMBAKAU

Jumlah industri rokok di Indonesia pada tahun 2006 tercatat 3.961 perusahaan (Tabel 1) dan tahun 2007 telah mencapai 4.426 perusahaan. Penggolongan pabrikan IHT terbagi dalam 4 golongan. Namun demikian 83,31% dari total cukai hanya berasal dari cukai 6 industri rokok besar, yaitu industri rokok golongan 1 dengan produksi di atas 2 miliar batang tiap tahun. Besarnya penerimaan cukai selama lebih dari 20 tahun terus meningkat. Jika antara 1985 sampai dengan 1995 kenaikan tidak terlalu tajam, tetapi sejak 1997 sampai saat ini kenaikan cukai nampak sangat tajam. Hal ini akibat adanya berbagai kebijakan cukai (Gambar 2) yang mendorong peningkatan cukai dari target yang ditetapkan yang terus meningkat. Industri rokok tampaknya tidak terlalu terpengaruh oleh situasi perekonomian nasional karena tetap menunjukkan penampilan yang stabil terhadap GDP maupun inflasi (Gambar 3). Situasi krisis ekonomi 1998 memang mendorong terjadinya inflasi dan penurunan GDP cukup tajam, tetapi kondisi tersebut dialami oleh semua komoditas, namun hal ini tidak dialami oleh IHT.

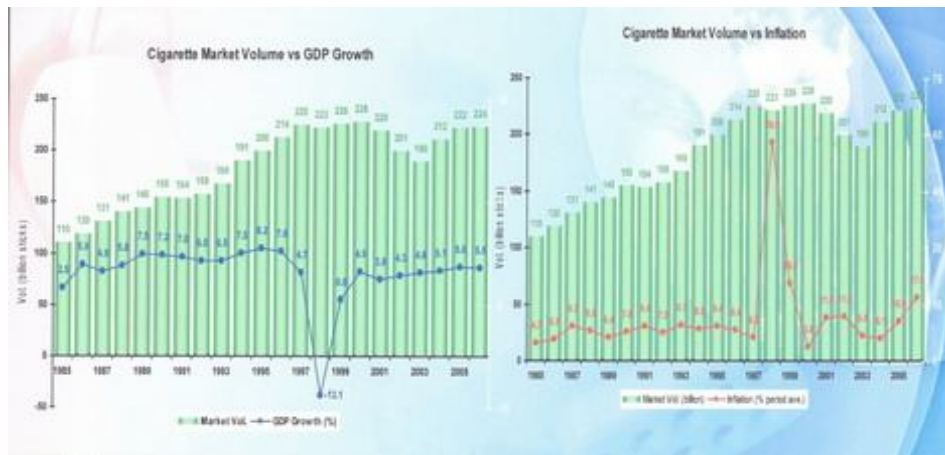
Tabel 1. Perkembangan industri rokok di Indonesia

Pabrik			Produksi		Cukai	
Gol	Jumlah produksi (btg)	Jumlah pabrik	Juta batang	%	Miliar Rp	%
I	> 2 miliar	6	164 158,02	75,05	32 644,50	83,31
II	> 500 juta s.d. 2 miliar	25	22 340,75	10,20	2 477,36	3,70
III A	> 6 juta s.d. 500 juta	96	25 641,15	11,72	1 778,48	4,81
III B	0 s.d. 6 juta	3 834	6 587,26	3,00	53,70	0,67
Total		3 961	218 727,18		36 964,65	

Keterangan: 1. Data produksi belum termasuk jenis cerutu, KLM/KLB, TS  
 2. Data berdasarkan pemesanan pita cukai (CK-1)  
 Kantor Pusat DJBC



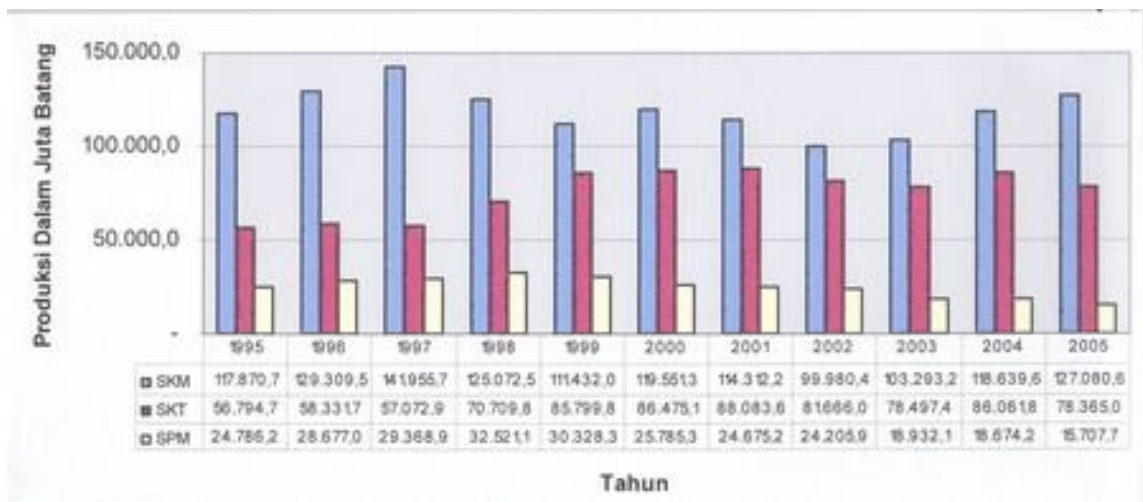
Gambar 2. Pendapatan cukai pemerintah VS volume industri



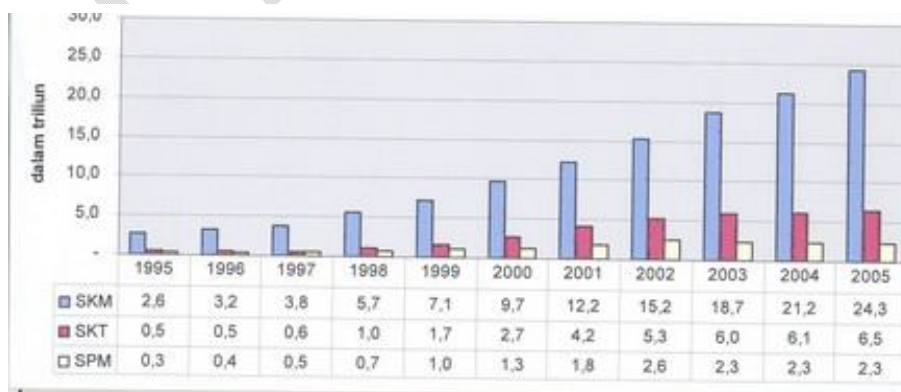
Gambar 3. Perbandingan volume industri, GDP, dan inflasi

Produksi rokok sejak lebih dari 10 tahun terakhir dikuasai oleh sigaret keretek mesin (SKM) dibanding sigaret putih mesin (SPM), hal ini menyangkut selera konsumen (Gambar 4) demikian juga perolehan cukainya (Gambar 5). Sigaret keretek tangan (SKT) yang merupakan rokok tanpa filter hanya 19,64% (6,5 dari 33,1 triliun batang) dari total produksi rokok di Indonesia. Sigaret keretek tangan, khususnya sigaret keretek tangan merek tertentu, nampak selalu stabil. Tampilan perolehan

cukai juga berada pada sigaret putih mesin dan diikuti rokok keretek tangan. Namun demikian kenaikan sigaret keretek tangan tidak terlalu tajam, karena memang proporsi cukai yang dikenakan tidak setajam sigaret putih mesin. Perolehan cukai terbesar berasal dari produk SKM seperti yang ditunjukkan oleh proporsi produksi yang lebih tinggi (Gambar 4 dan 5).



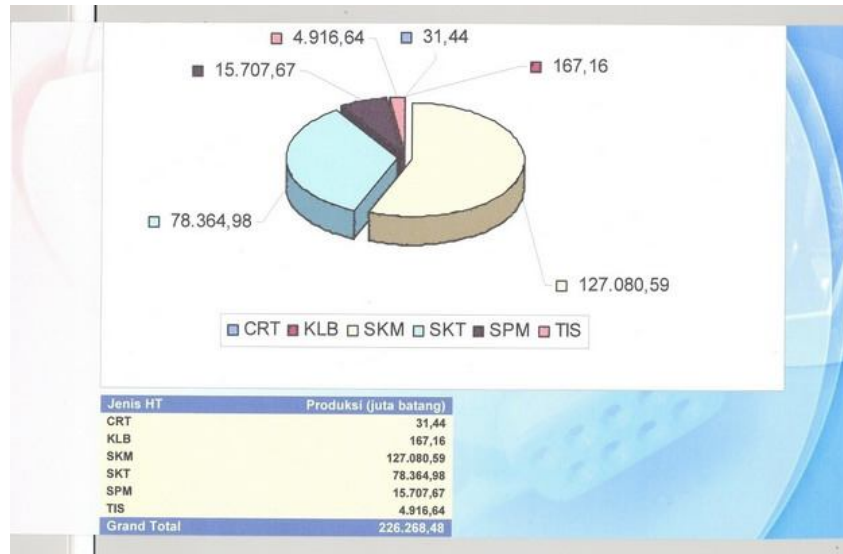
Gambar 4. Data produksi hasil tembakau per jenis HT, tahun 1995–2005



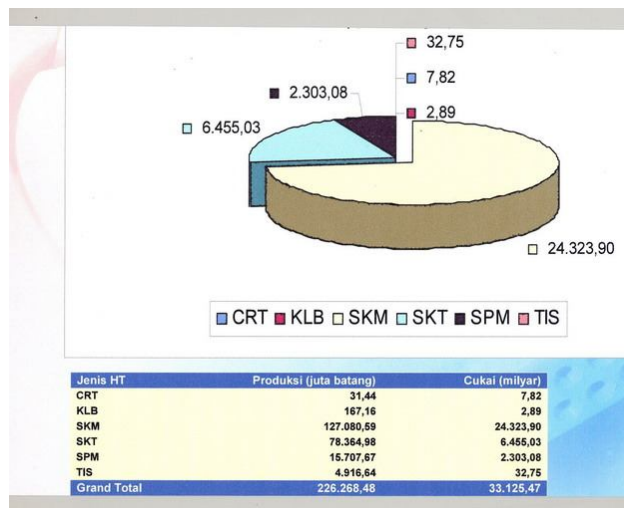
Gambar 5. Hasil cukai tembakau per jenis HT tahun 1995–2005

Kebutuhan tembakau terbesar untuk memenuhi kebutuhan SKM dan SKT (Gambar 6 dan 7), yang sebagian berasal dari tembakau asli, seperti madura, temanggung, weleri, paiton, muntilan. Umumnya jenis tembakau ini belum memperoleh standarisasi penanganan secara memadai. Oleh karena itu pihak konsumen atau industri rokok harus

melakukan *grading* secara ketat pada saat pembelian yang diikuti dengan *grading* ulang (*reclass*) setelah sampai di pabrik. Tindakan ini nampaknya sangat mengganggu dalam kelancaran transaksi pemasaran. Penerapan standarisasi sangat diperlukan oleh IHT agar proses pabrikasi dapat berjalan lancar.



Gambar 6. Produksi tembakau per jenis HT tahun 2005



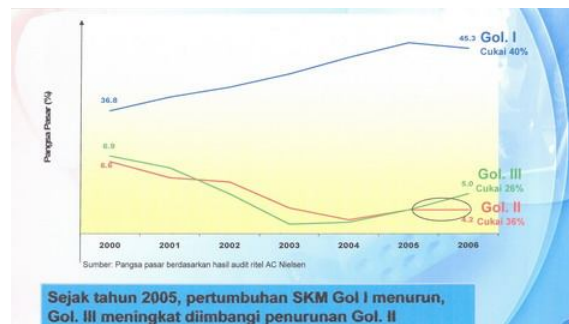
Gambar 7. Hasil cukai tembakau per jenis HT tahun 2005

Perubahan segmen pasar jenis rokok keretek dan rokok putih selama sepuluh tahun terakhir cukup signifikan. Kelompok rokok keretek SKM berada pada posisi paling atas, sedangkan SKT ada kecenderungan menurun. Kondisi pasar yang demikian, sulit dihindari karena terkait dengan selera konsumen dan harga rokok di pasaran. Ada kemungkinan perokok saat ini lebih menyukai rokok yang berukuran kecil sehingga merokok tidak terlalu lama, sedikit ada percikan api, dan berfilter serta rasa asli yaitu rasa cengkeh. Karakteristik demikian ada pada SKM. Sejak tahun 2005 proporsi pasar SKT tampak stabil. Peningkatan segmen pasar terjadi pada SKM yang naik sebesar 4–5% dan

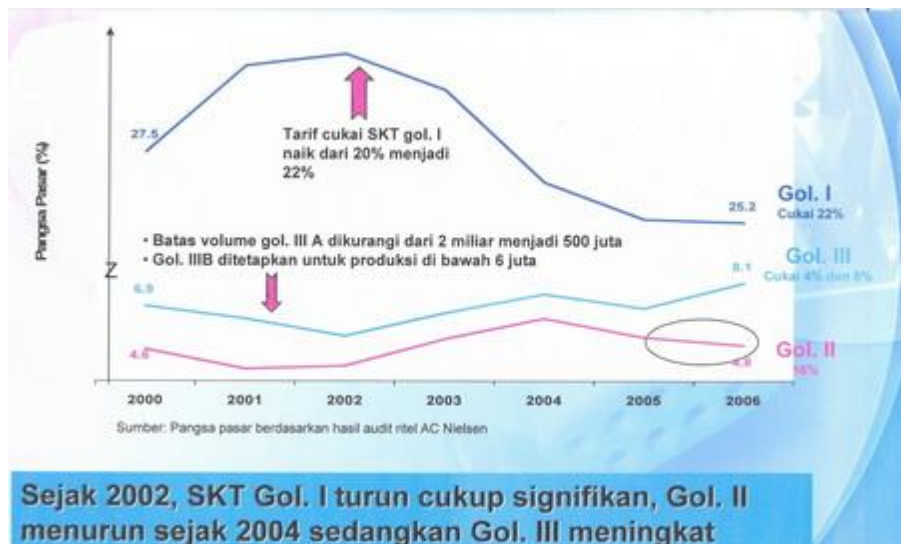
diikuti penurunan SPM yang tinggal 7–8% (Gambar 8). Peningkatan SKM ternyata terjadi pada rokok-rokok yang menurut penggolongan cukai termasuk golongan III. SKM golongan I dan II, yang harganya relatif mahal, ada kecenderungan menurun. Hal ini ada kemungkinan bahwa konsumen rokok cenderung beralih ke rokok yang lebih murah, tetapi masih berfilter sehingga merokok masih lebih aman (Gambar 9). Pada Gambar 10 nampak bahwa penurunan pangsa pasar secara signifikan dari SKT dimulai 2002 atau sesudah diberlakukan kenaikan tarif cukai golongan I yang naik dari 20% menjadi 22%. Sedangkan penurunan golongan II dimulai sejak 2004.



Gambar 8. Perkembangan peralihan segmen pasar



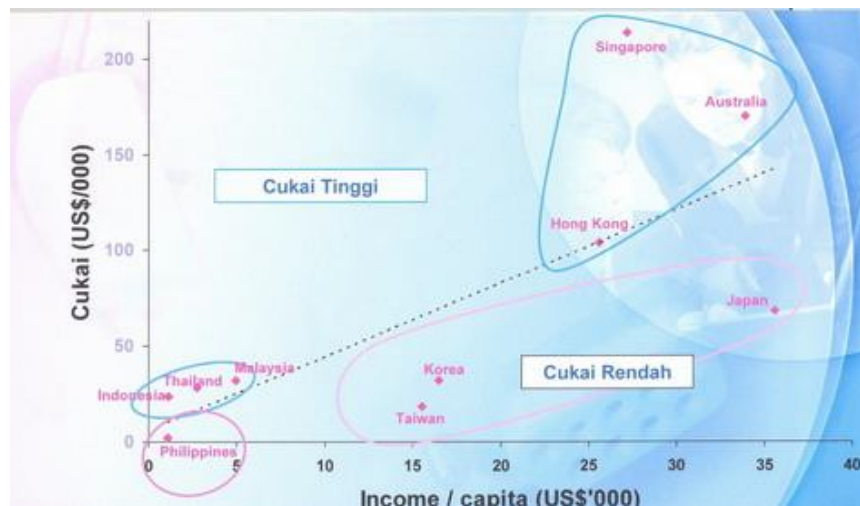
Gambar 9. Perubahan pangsa pasar SKM di antara golongan cukai



Gambar 10. Perubahan pangsa pasar SKT di antara golongan cukai

Hubungan antara besarnya cukai dan *income* per kapita di suatu negara tampak pada Gambar 11. Negara-Negara Indonesia, Thailand, Malaysia, dan Filipina termasuk negara-negara yang memberlakukan tarif cukai rendah, sedangkan Singapura, Australia, dan Hongkong memberlakukan cukai rokok yang tinggi. Negara-negara dengan *income*

yang tinggi umumnya memberlakukan cukai yang tinggi. Pemberlakuan cukai yang tinggi di negara berkembang seperti di Indonesia ada kecenderungan mendorong berkembangnya rokok ilegal atau orang akan merokok dengan rokok *tingwe* (lenting sendiri). Jenis rokok ini akan sulit dikontrol oleh pemerintah.



Gambar 11. Perbandingan cukai dan *income* per kapita



## PERKEMBANGAN KEBIJAKSANAAN

### A. Kebijakan yang Terkait dengan Kesehatan

#### 1. Regulasi Tingkat Nasional

Peraturan Pemerintah no. 81/1999 tanggal 5 Oktober 1999, tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan yang dibuat pada masa Pemerintahan Presiden Habibie, menetapkan bahwa produksi rokok harus memuat syarat-syarat sebagai ketentuan utama yaitu sebagai berikut:

- Kandungan maksimum tar dan nikotin di dalam asap rokok masing-masing 20 mg/batang dan 1,5 mg/batang. Ketentuan ini diberlakukan mulai tahun 2000 untuk semua rokok SKM, tahun 2004 untuk SKT produksi pabrik rokok besar dan 2009 untuk SKT pabrik rokok kecil.
- Iklan dan promosi hanya dapat dilakukan di media cetak dan media luar ruang
- Penerapan lima opsi peringatan kesehatan

Peraturan Pemerintah no. 38/2000 tanggal 7 Juni 2000, yang merupakan perubahan dari PP 81/tahun 1999, dibuat pada masa Pemerintahan Presiden Abdul Rachman Wachid. Beberapa ketentuan penting adalah sebagai berikut:

- Merubah masa transisi penerapan batasan kandungan tar dan nikotin asap rokok. Untuk SPM dimulai 2002, SKM 2007, dan SKT 2010.
- Iklan TV masih diperbolehkan, namun hanya dapat ditayangkan dari jam 21.30 sampai jam 05.00.

Peraturan Pemerintah no. 19/2003 tanggal 10 Maret 2003 yang merubah PP no. 81/tahun 1999 jo PP no. 38/tahun 2000 dibuat pada masa Pemerintahan Presiden Megawati. Beberapa ketentuan yang penting adalah sebagai berikut atau menjadi ketentuan utama adalah sebagai berikut:

- Menghapus ketentuan batasan maksimum kandungan tar dan nikotin

- Penggunaan satu peringatan kesehatan dari pemilihan 5 opsi yaitu “Merokok dapat menyebabkan kanker, serangan jantung, impotensi, dan gangguan kehamilan dan janin ditetapkan berdasarkan Kep. Menkes dan Kesejahteraan Sosial no. 1755/Menkes-Kesos/SK/XII/2000.

#### 2. Regulasi Daerah

Beberapa daerah tertentu telah membuat regulasi tentang pembatasan rokok. Ketentuan-ketentuan tersebut merupakan tindak lanjut pembatasan rokok dan produk rokok nasional maupun internasional. Beberapa peraturan daerah adalah sebagai berikut:

- Perda DKI no. 2/2005 Pengendalian Kualitas Udara; pasal 13
  - Pengaturan tentang kawasan tanpa rokok di tempat umum
- Perda DKI-Jakarta no. 75/2005 “Kawasan Dilarang Merokok”
  - Pengaturan tentang kawasan tanpa rokok pada sarana publik
- Peraturan Walikota Surabaya no. 440/2005 tentang Kawasan Tanpa Rokok
  - Pengaturan umum kawasan tanpa rokok berdasarkan PP 19/2003
- Pajak *Billboard* Khusus Rokok dan Alkohol di Bogor
  - Penerapan pajak tambahan sebesar 25% pada iklan rokok dan alkohol
- Larangan *Billboard* di Kawasan Kendali Ketat (DKI-Jakarta)

Indonesia adalah satu-satunya Negara Asia yang tidak menandatangani ratifikasi Traktat Internasional Pengendalian Tembakau (FCTC). Tekanan global dalam pengendalian dampak produk tembakau. Kaukus antirokok yang dipelopori Forum Parlemen di DPR sangat aktif mendorong regulasi pengendalian dampak produk tembakau. Eforia otonomi daerah dalam penerapan regulasi daerah mengenai kawasan dilarang merokok dan pemba-

tasannya iklan rokok yang dipelopori DKI Jakarta dan segera diikuti daerah lain di Bandung, Surabaya, Palembang, dll.

### B. Kebijakan Cukai

Berdasar perkembangan perolehan cukai dari tahun ke tahun, perubahan yang signifikan terjadi pada tahun 1974 (Tabel 2). Jika pada tahun sebelumnya diberlakukan tarif tunggal, sejak 1974 diberlakukan multitarif dengan memberlakukan penggolongan pengusaha pabrikan (GPP). Perubahan signifikan berikutnya terjadi pada tahun 2000 dengan diberlakukannya ketentuan harga jual eceran (HJE) minimum. Pada era 1985–2000 kebijakan cukai berlangsung konsisten dan menjadikan situasi industri cukup kondusif. Pada tahun 2000–2002, diberlakukan kebijakan cukai yang terlalu tinggi (*excessive*) dan menjadikan kinerja IHT terganggu. Antara lain akibat terjadinya disparitas harga antara HJE dan HTP serta munculnya rokok-rokok ilegal yang makin banyak. Pada 2003–2004 terjadi kebijakan status *quo* cukai dan terjadi masa pemulihan kinerja IHT. Pada 2005–2006 terjadi lagi kenaikan HJE, yang berarti kenaikan cukai dengan maksud untuk menopang APBN. Tahun 2007 akan ada masa transisi untuk menuju perubahan cukai pada 2008.

## KONDISI KE DEPAN

### A. Alur Pikir

Alur pikir (Gambar 1) pengembangan IHT bertujuan untuk meningkatkan penerimaan negara,

Tabel 2. Perkembangan kebijakan cukai di Indonesia

	1945 s.d. 1974	1974 s.d. Maret 1991	April 1991 s.d. Maret 1999	April 1999 s.d. Nov. 2001	Des. 2001 s.d. Juni 2005	Maret 2007 dan Juli 2007
SPM	Single-tarif (SPM=SKM)	Strata produksi multitarif	Strata harga multitarif	Strata produksi	Strata produksi	Strata produksi
SKM			Strata produksi HJE min			
SKT	Single-tarif		Multitarif	Multitarif	Multitarif	Multitarif Tarif spesifik

penyerapan tenaga kerja, dan dampak sosial yang lain. Untuk mencapai tujuan tersebut pertimbangan utama, secara berurutan adalah kesehatan masyarakat, penyerapan tenaga kerja, penerimaan negara, industri dapat berkembang dan kesejahteraan petani meningkat.

IHT harus mempunyai daya saing yang tinggi, harga jual harus disesuaikan dengan daya beli masyarakat, dan bahan baku tembakau harus berkualitas tinggi dalam arti sesuai selera konsumen dan terstandarisasi. Persaingan antara industri rokok, khususnya pabrik rokok kecil dan pabrik rokok besar harus sehat dan transparan. Rokok yang dipasarkan harus jelas status teknisnya khusus kandungan bahan berbahaya seperti tar dan lain-lain yang rendah. Selain itu tujuan industri harus jelas.

### B. Visi Industri Hasil Tembakau

Visi IHT pada 2020 disampaikan seperti pada Gambar 12. Pada tahun 2010 diharapkan terciptanya IHT yang berorientasi pada aspek kesehatan masyarakat, di samping penyerapan tenaga kerja dan pendapatan negara. Ke depan diperlukan adanya sinkronisasi antara masalah-masalah global IHT dan masalah-masalah dalam negeri. Traktat FCTC yang merupakan salah satu masalah global perlu diantisipasi dengan baik, sehingga terjadi sinkronisasi dengan kepentingan penyerapan tenaga kerja, masih diperlukannya penerimaan negara, penyerapan tenaga kerja, dan lain-lain.

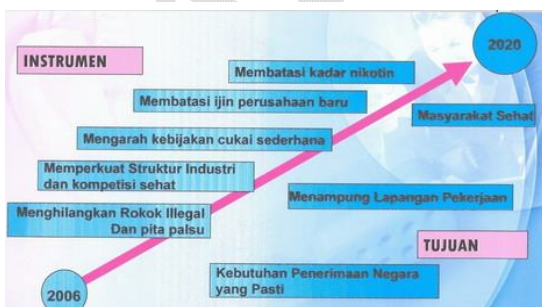
### C. Road map Industri Hasil Tembakau 2006–2020

Roadmap Industri Hasil Tembakau 2006–2020 (Gambar 13) akan merealisasikan visi tersebut di atas melalui tahapan-tahapan kegiatan sehingga dapat dicapai masyarakat merokok tetapi sehat, mampu menampung lapangan kerja, dan dapat menyumbang penerimaan negara khususnya melalui cukai. Rokok-rokok ilegal akan memper-

oleh prioritas penanganannya, selain memperbaiki struktur industri. Kebijakan cukai dinilai masih terlalu rumit sehingga ke depan perlu disederhanakan. Ijin-ijin perusahaan baru perlu dibatasi dan diperlukan pengawasan yang efektif, khususnya untuk menghasilkan rokok dengan kandungan bahan berbahaya yang rendah. Kandungan tar, nikotin, dan bahan-bahan berbahaya yang lain akan mendapat prioritas dalam penanganannya.



Gambar 12. Road map Industri Hasil Tembakau 2020 dari visi industri



Gambar 13. Road map Industri Hasil Tembakau 2006–2020

### D. Jangka Waktu

Rincian jangka waktu untuk mencapai tujuan tersebut di atas adalah sebagai berikut:

- 2007–2010: Urutan prioritas pada aspek keseimbangan tenaga kerja dengan penerimaan negara dan kesehatan masyarakat.
- 2010–2015: Urutan prioritas pada aspek penerimaan negara, kesehatan masyarakat, dan tenaga kerja.

- 2010–2020: Prioritas pada aspek kesehatan masyarakat melebihi aspek tenaga kerja dan penerimaan negara.

Pada tahun 2020 diharapkan pemerintah tidak lagi mempertimbangkan penerimaan negara melalui cukai, pajak, dan lain-lain serta penyerapan tenaga kerja sebagai prioritas, tetapi akan lebih mengedepankan aspek perlindungan masyarakat dari dampak negatif IHT.

### E. Proyeksi Produksi Maksimal Rokok Tahun 2000–2020

Pada tahun 2015 diharapkan total produksi rokok nasional stabil pada 260 miliar batang/thn. Jika pada tahun 2000 diproduksi 231,811 miliar batang diharapkan ke depan masih ada peningkatan produksi sampai dengan 2015. Berdasarkan asumsi *pro-growth*, *pro-job*, *pro-poor* seperti pada Tabel 3, maka pada tahun 2020 diharapkan komposisi rokok Indonesia terdiri atas 90% rokok keretek, 10%

rokok putih dengan total produksi tetap 260 miliar batang. Penanganan rokok ilegal perlu mendapat perhatian khusus. Dalam jangka panjang karakteristik rokok yang dihasilkan harus mendukung masyarakat perokok aktif dan perokok pasif yang sehat atau rokok-rokok yang *pro-health*.

### F. Input Tembakau dan Cengkeh

Seimbangannya kebutuhan akan pasokan tembakau dan cengkeh, peningkatan mutu dan daya saing IHT, peningkatan kesejahteraan petani dengan meningkatkan produktivitas petani dan lahan, pengadaan benih unggul, peningkatan teknik budi daya/*good agriculture practices* (GAP), intensifikasi, rehabilitasi, dan diversifikasi usaha tani/rotasi tanaman (tembakau), peningkatan program kerjasama, peningkatan mutu SDM dalam penguasaan teknologi.

Tabel 3. Asumsi perkembangan produksi rokok sampai dengan 2020

No	Uraian	2000	2005	2010	2015	2020
I	Total produksi (miliar bgt)	231,811	211,153	240	260	260
	(% perkembangan 5 th)		- 4,60%	8,52%	8,33%	0%
	(% perkembangan/th)		- 0,92%	1,70%	1,67%	0%
A	Rokok keretek (miliar bgt)	206,026	205,446	220,800	236,000	234,000
	(% terhadap total)	88,88%	92,90%	92,00%	91,00%	90,00%
	(% perkembangan 5 th)		4,02%	- 0,90%	- 1,00%	- 1,00%
	1. SKM	119,551	127,081	132,792	146,458	156,000
	(% terhadap total)	51,57%	57,46%	55,33%	56,33%	60,00%
	(% perkembangan 5 th)	-	5,89%	- 2,13%	1,00%	3,67%
	2. SKT	86,475	78,365	88,000*)	88,008	78,000
	(% terhadap total)	37,30%	35,43%	36,67%	34,67%	30,00%
(% perkembangan 5 th)	-	- 1,87%	1,24%	- 2,00%	- 4,67%	
B	Rokok putih (miliar bgt)	25,785	15,707	19,200	23,400	26,000
	(% terhadap total)	11,12%	7,10%	8,00%	9,00%	10,00%
	(% perkembangan 5 th)	-	- 4,02%	- 0,90%	- 1,00%	- 1,00%

Sumber: data tahun 2000-an 2005 dari Ditjen Bea dan Cukai

\*) Diproyeksikan rokok ilegal golongan kecil sudah terstruktur (asumsinya 2000-an golongan kecil dengan rata-rata produksi 4,5 juta batang/tahun)

## G. Proses Teknologi

Penguasaan teknologi dalam pengembangan IHT yang berkaitan dengan pengurangan risiko kesehatan, inovasi dalam proses teknologi dan penerapan standar produk rokok dengan kadar tar nikotin rendah, kemitraan teknologi pabrikan kecil, menengah, dan besar, registrasi kepemilikan mesin pembuat rokok, pengawasan impor mesin pembuat rokok, perluasan kemitraan antara petani tembakau dengan pengusaha industri rokok, dan peningkatan kemampuan SDM.

## H. Output (Pabrikan)

*Output* pabrikan adalah penanganan rokok ilegal, pertumbuhan dalam jangka pendek diutamakan untuk IHT keseimbangan lapangan pekerjaan dan penerimaan negara, penciptaan kepastian berusaha dan iklim usaha yang kondusif. Dalam jangka panjang IHT yang mengedepankan kesehatan masyarakat, penyesuaian dinamika dalam *cluster* pabrikan termasuk peningkatan *Social Responsibility Program* (SRP), dan instrumen kebijakan pemerintah yang sederhana.

## I. Pasar

Peningkatan ekspor produk IHT melalui promosi, misi dagang, perjanjian bilateral, regional, dan multilateral, peningkatan ekspor perlu intensif, penguasaan kebijakan yang sepadan bagi produk dalam negeri diproses di luar negeri (impor), penguasaan cukai yang terencana dan sesuai dengan tujuan dalam jangka menengah, HJE menunjukkan tingkat daya beli masyarakat, proses *entry* dan *exit* pabrikan yang transparan, penyusunan RUU Pengendalian Dampak Tembakau yang komprehensif dan berimbang dengan melibatkan industri dan *stake holder*.

## ARAH KEBIJAKAN CUKAI HASIL TEMPAKAU (*ROAD MAP CUKAI*) 2007–2010

### A. Tujuan dan Kebijakan Cukai

Tujuan cukai tembakau adalah meningkatkan penerimaan negara dengan tetap memperhatikan aspek tenaga kerja, pengembangan industri, dan kesehatan masyarakat. Kebijakan cukai saat ini adalah penetapan tarif secara berjenjang, dengan penghitungan cukai sistem *ad-valorum*. Pada tahun 2007 diperkenalkan tarif cukai spesifik. Akibat kebijakan cukai berjenjang, industri rokok di Indonesia dibagi menjadi golongan-golongan atau GPP berdasar besarnya penjualan setiap tahun (Tabel 1). Golongan I meskipun jumlah industri rokok hanya 6 buah, tetapi mampu menyettor cukai 83,31% dan golongan II 25 pabrik dengan 3,7% dan golongan III dengan jumlah 99,22% hanya menyettor 5,48%. Pada sistem cukai ini industri kecil memperoleh cukai lebih rendah, demikian juga rokok-rokok yang diproduksi dengan tenaga kerja manusia memperoleh cukai yang lebih rendah.

### B. Kondisi Industri Rokok Saat Ini

Akibat penerapan cukai yang berbeda-beda, mengakibatkan pengaruh negatif terhadap pengembangan IHT khususnya industri rokok. Hal-hal penting yang terjadi saat ini adalah sebagai berikut:

1. Jurang perbedaan antara HJE (harga jual eceran) dan HTP (harga transaksi pasar) semakin besar
2. Pengusaha pabrik rokok berupaya menghindari tarif cukai yang tinggi dengan mendirikan pabrik baru
3. Beredarnya rokok ilegal
4. Semakin banyak pabrik rokok baru yang berskala kecil (IIB)

### C. Arah Kebijakan Cukai 2007–2010

1. Penerimaan cukai masih merupakan sumber potensial APBN

- Penerimaan cukai masih 1,2% dari PDB, atau 5,1% dari APBN
  - Target penerimaan cukai dihitung dengan memperhatikan *natural growth* dari IHT
2. Kebijakan cukai komprehensif dan mendukung iklim usaha kondusif
    - Menyamakan tarif cukai dan HJE untuk golongan IIIA dan IIIB
    - Penerapan tarif cukai SKT sama dengan tarif cukai SKM
    - Menerapkan tarif cukai yang berbeda antara SKT dan SKM atau SPM
    - Insentif tarif cukai tertinggi untuk semua jenis rokok impor
    - Pengenaan tarif cukai dan HJE tertinggi bagi pabrik yang bermitra/kerja sama
    - Debirokratisasi di bidang pelayanan dan fasilitas cukai hasil tembakau
  3. Kebijakan cukai yang tidak mendistorsi pasar
    - Mengupayakan agar HJE mendekati HTP
    - Mengarah kepada struktur tarif cukai yang sederhana
  4. Mengurangi rokok ilegal
    - Meningkatkan penindakan/operasi pasar hasil tembakau
    - Menyempurnakan fitur pengaman (*security feature*) yang lebih baik pada pita cukai
    - Melakukan penyuluhan kepada masyarakat dan petugas Bea dan Cukai
    - Meningkatkan koordinasi dengan penegak hukum dan instansi terkait lainnya dalam penyuluhan, pembimbingan, dan penindakan.

#### **D. Kebijakan Restrukturisasi Industri Hasil Tembakau**

1. Pemberantasan rokok ilegal
  - HJE mendekati HTP yang mencerminkan daya beli
  - Implementasi fitur pengaman
  - Penegakan hukum
  - Pelebaran batasan strata produksi

- Penggabungan gol. IIIA dan IIIB
  - Tarif cukai SKT disamakan dengan SKM
2. Pengamanan penerimaan negara
    - Penerimaan negara naik dengan pertumbuhan produksi alamiah
    - Kompensasi penurunan HJE dengan kenaikan tarif
    - Pelaksanaan dari batas maksimum produksi
  3. Perbaikan struktur industri
    - Insentif bagi ekspor IHT
    - Penerapan tarif cukai tertinggi untuk impor
    - Debirokratisasi pelayanan
    - Pengaturan kepemilikan (permodalan, distribusi, pemasaran, manajemen)
    - Pengaturan HJE bagi industri yang turun golongan
    - Persyaratan perijinan diperketat.

#### **KESIMPULAN DAN TINDAK LANJUT**

1. Pada tahun 2008–2009 diharapkan ada kebijakan status *quo* dengan mempertimbangkan pertumbuhan produksi alamiah dan restrukturisasi Industri Hasil Tembakau.
2. Tahun 2010 baru diberlakukan kebijakan cukai apabila produksi sampai dengan 2009 di atas, berada pada batas maksimum produksi yang ditetapkan pemerintah.
3. Kesepakatan prinsip para pemangku kepentingan (*stake holder*) dan pengambil kebijakan atau pemerintah pada bulan Juni 2007:
  - a. Diperlukan *road map* jangka panjang
  - b. Diperlukan kebijakan atau sasaran cukai jangka pendek
4. Pemerintah akan merumuskan sasaran cukai 2008–2010 dengan konsultasi lebih dahulu dengan asosiasi industri rokok. Untuk nota keuangan 2008 akan dilakukan konsultasi pada Juli 2007.

5. Tim pemerintah dan pelaku usaha akan terus bekerja dengan jadwal waktu seperti telah ditetapkan di atas.

## PEMBAHASAN

Meskipun bentuknya bukan makalah tetapi pemaparan berupa *road map* cukup komprehensif, mulai dari kondisi saat ini ke depan bagaimana pertembakauan di Indonesia.

Kondisi saat ini ditunjukkan dalam makalah bahwa lapangan kerja meningkat, bukan hanya dalam jumlah tetapi juga mengenai penyerapan tenaga kerja yang meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja yang terlibat dalam agribisnis tembakau. Penerimaan meningkat dalam hal ini penerimaan untuk negara dalam bentuk cukai.

Tujuan melindungi petani: kalau dilihat beberapa permasalahan yang dihadapi petani yaitu: petani menginginkan pasar terjamin, harga yang memberikan dia insentif untuk tetap bisa berproduksi. Kalau dua hal ini dijamin diharapkan kesejahteraan petani bisa diraih.

Masalah *input* yang dikemukakan oleh Pak Imam ada 6 aspek dikaitkan dengan yang disampaikan Pak Ismanu. Apabila masalah tersebut bisa ditangani dengan baik, seperti disebutkan tadi mengenai kemitraan industri di hilir dan di hulu (petani tembakau) setidaknya ada beberapa hal yang bisa kita pecahkan bersama mulai dari permodalan, teknologi (bisa bekerja sama dengan balai penelitian) untuk peningkatan adopsi teknologi maupun kualitas. Beberapa hal tadi bisa diatasi secara simultan sehingga kita mampu meningkatkan kemitraan ini menjadi lebih baik, tadi disebutkan antara 30–40%. Kalau itu diangkat dan bisa ditingkatkan maka masalah permodalan, jaminan pasar, kualitas, dan produktivitas masih bisa ditingkatkan.

*Output*: kalau menurut saya masih ada hal kontradiktif, pertama masalah pabrik rokok yang

menghindari tarif cukai dengan mendirikan pabrik baru dalam industri termasuk *entry*. Tetapi dalam permasalahan selanjutnya terdapat hambatan *entry* dan *exit* dalam strata golongan. Menurut saya ini bertentangan, jadi mohon klarifikasi.

Perkembangan industri rokok tadi sudah disebutkan dominan, terutama jumlah perusahaan yang kecil dan jumlah perusahaan besar yang sedikit mempunyai *share* yang sangat dominan. Mengingat ini, seberapa jauh sebenarnya keterkaitan industri hulu ke hilir dari industri besar tersebut. Perusahaan kecil yang jumlahnya  $\pm 3.000$  (95%) *share* terhadap produksi maupun cukai sangat kecil. Kalau tidak ditingkatkan sinergitas antara industri kecil, besar, dan hulu pada industri tembakau, barangkali kebijakan yang mengarah ke sana perlu diperkuat.

Isu mengenai meningkatnya SKM dan menurunnya SKT, kalau kita bisa mendeleneasi apa faktor-faktor yang mempengaruhi pergeseran tersebut, kita bisa merumuskan kebijakan yang tepat.

Kondisi ke depan, meskipun tadi sudah dikemukakan kesepakatan dalam merumuskan visi dan misi dipengaruhi oleh isu kesehatan yang merupakan salah satu bentuk tekanan internasional, sehingga aspek kesehatan dikedepankan. Namun untuk perumusan jangka pendek, menengah, panjang menyebutkan aspek tenaga kerja, pendapatan, baru kesehatan. Jadi sebenarnya keterkaitannya seperti apa?. Meski kita tidak meratifikasi kesepakatan/komitmen itu tetapi apabila komoditas yang diperdagangkan merupakan komoditas perdagangan internasional, sehingga *unfairtrade* yang dihadapi oleh berbagai komoditas pertanian ini juga akan kita hadapi.

Masalah *input*: terkait dengan industri usaha tani tembakau dan cengkeh. Dari segi peningkatan produktivitas di tingkat petani masih perlu kemitraan antara industri dan petani menjadi penekanan utama.

*Tanggapan:*

- Menghindari tarif tinggi, istilahnya *nlungsungi* daripada naik pangkat cukainya naik, lebih baik bikin perusahaan baru, jadi beda dengan *entry* dan *exit*, kalau *entry exit* turun dari golongan 2 ke golongan 1, sebenarnya tidak kontradiktif.

## DISKUSI

### 1. Ir. Dawam, MP. (PT Djarum)

*Saran:*

Wadah yang sudah direncanakan yang merupakan wadah *stake holder* dalam industri tembakau segera dapat diwujudkan sehingga nanti sebagai wadah/kendaraan untuk:

1. melestarikan perkebunan tembakau
2. melestarikan industri rokok
3. kegiatan ekonomi yang tergantung pada industri tembakau masih berjalan terus mengingat *multiplier effect*-nya besar sekali dan sumbangan terhadap negara/cukai cukup besar, pada tahun 2006 sampai 50 triliun, PTPN saja tidak akan mampu menyumbang sebesar itu dari sektor perkebunan.

### 2. Dr. Sunarto Goenadi (FTP UGM)

*Saran:*

1. Setuju segera membentuk forum tersebut (KOMIT)
2. Negara ketiga/negara berkembang selalu di-injak-injak negara adidaya, contoh: pada saat *go organic* Pemerintah Thailand tidak bisa mengi-

rim ketelanya ke Belanda karena menggunakan bahan kimia. Saya usul pendapatan di rokok banyak, marilah kita mengadakan penelitian data yang benar kaitannya dengan kesehatan. Betul-kah rokok menyebabkan seperti itu, padahal populasinya lain, di negara barat populasinya minum alkohol di kita tidak, apa sama. Ternyata di negara ketiga tidak punya bukti nyata tentang penelitian. Itulah kelemahan. Untuk itulah saya mengusulkan tolong diberi keleluasaan antara kesehatan dan merokok.

*Jawab:*

- Sebetulnya wacana untuk membentuk KOMIT cukup lama, dipersiapkan pelan-pelan, nanti malam akan dimatangkan oleh teman-teman dari GAPPRI dan GAPRINDO, istilahnya G and G. Bila yang hadir disini mendukung, dapat lebih cepat diwujudkan.
- Tidak hanya tembakau dan industri rokok, juga cengkeh, kami sudah *approach* APCI dan teman-teman petani cengkeh, rasanya mereka juga mendukung dan siap, terutama agar lebih solid lagi bagaimana kita membentuk RUU versi kita yang betul-betul turunannya dan sasaran-nya seperti yang disampaikan Pak Dawam dan Pak Sunarto Gunadi. Mohon masukan-masukannya bagaimana ini cepat terbentuk, tidak perlu sempurna dulu. Seperti kita bikin *road map*, yang perlu untuk tindak lanjut *road map*, kita kawal minimal targetnya SKP Menteri, kalau dapat Keppres, kalau dapat PP itu untuk pe-gangan kita, turunannya akan banyak, semuanya mengikuti industri dulu sampai tahun 2010.