

Analisis fisibilitas pengenaan cukai atas minuman berpemanis (*sugar-sweetened beverages*)

Haunan Rosyada^{α*}, Benny Gunawan Ardiansyah^β

* Email: hau.rosyada@gmail.com,
bennygunawan.ardiansyah@gmail.com

^α Direktorat Jenderal Pajak, Jalan Jend Gatot Subroto Kav 40-42, Jakarta Selatan 12910

^β Politeknik Keuangan Negara STAN, Jalan Bintaro Utama Sektor V, Tangerang Selatan 15222

Riwayat artikel:

- Diterima : 4 Oktober 2017
- Direvisi : 18 Januari 2018
- Disetujui : 8 Maret 2018
- Tersedia : 29 Maret 2018

Kata kunci: cukai; minuman berpemanis; fisibilitas; diabetes tipe 2; prevalensi obesitas

JEL Classification: H23

Abstrack

The increasing of overweight and obesity prevalence took place around the world, including Indonesia. The World Health Organization (WHO) suggested that all countries should apply fiscal policies and influence the consumption patterns. One of the manufacturing product, that should be controlled for its consumption, is a sugar-sweetened beverage (SSB). This study tried to analyze the imposing of excise on SSB using the qualitative methods. The results indicated that the imposition of excise on SSB could be immediately applied. It had a positive correlation with obesity and weight, then increased the risk of cardiovascular diseases. So, its consumption should be controlled. The extensification on SSB had met with the article 2 of Excise Law. The imposition of excise on all the kind of SSB, not only for soft drinks sweetener as previous recommendations. It was also quite feasible from the economic factors and technical administration taxation's perspective.

Abstrak

Peningkatan prevalensi berat badan berlebih (*overweight*) dan obesitas terjadi di seluruh dunia, termasuk Indonesia. World Health Organization (WHO) merekomendasikan agar negara-negara anggota perlu melakukan kebijakan fiskal yang dapat mempengaruhi pola konsumsi. Salah satu jenis produksi industri yang harus dapat dikendalikan adalah minuman berpemanis. Penelitian ini akan menganalisis kelayakan pengenaan cukai atas minuman berpemanis dengan menggunakan metode penelitian kualitatif non-studi kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ekstensifikasi pengenaan cukai terhadap minuman berpemanis di Indonesia dapat segera diterapkan. Terdapat keterkaitan positif antara SSB dengan obesitas dan berat badan serta risiko penyakit-penyakit kardiovaskuler sehingga konsumsinya harus dibatasi. Dengan demikian, ekstensifikasi barang kena cukai atas minuman berpemanis telah memenuhi ketentuan Undang-Undang Cukai. Pengenaan cukai atas seluruh minuman berpemanis, tidak hanya atas minuman ringan berpemanis, juga cukup layak jika dilihat dari faktor ekonomi dan administrasi teknis perpajakan.

1. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemerintah sudah lama menggagas wacana ekstensifikasi barang kena cukai. Sepanjang sejarah Indonesia modern, tercatat hanya 5 jenis barang yang pernah dikenakan cukai, yaitu minyak tanah, alkohol sulingan, bir, gula dan tembakau. Saat ini, cukai hanya diberlakukan untuk tiga kategori barang yaitu hasil tembakau, etil alkohol, dan Minuman Mengandung Etil Alkohol (MMEA). Jika dibandingkan dengan negara-negara lain, baik skala internasional maupun regional ASEAN, jumlah tersebut jauh tertinggal. Negara lain telah berhasil mengenakan cukai atas komoditi yang lebih beragam seperti minuman berpemanis, kendaraan bermotor, dan bahan bakar minyak.

Rencana pemerintah untuk melakukan ekstensifikasi barang kena cukai dapat dilakukan karena masih terdapat ruang dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai. Penerapan pengenaan cukai di Indonesia harus memenuhi sifat dan karakteristik Barang Kena Cukai sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) huruf a-d Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 yaitu (a) barang-barang yang konsumsinya harus dibatasi, (b) barang-barang yang distribusinya harus diawasi, (c) barang-barang yang konsumsinya berdampak pada rusaknya lingkungan hidup, dan (d) sebagai sarana untuk memenuhi rasa kebersamaan dan keadilan di masyarakat.

Berdasarkan ketentuan UU Cukai tersebut, cukai adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang telah ditentukan. Dengan demikian, cukai bukan bersifat pajak kenikmatan atas barang mewah tetapi lebih ditekankan pada kepentingan sosial. Salah satu alasan pengenaan cukai adalah bentuk pengawasan dan pembatasan suatu produk yang berdampak negatif, misalnya membahayakan kehidupan manusia dan atau merusak kesehatan, baik itu bagi masyarakat maupun bagi penggunanya sendiri.

Wacana ekstensifikasi yang lama diajukan adalah pengenaan cukai pada minuman berkarbonasi (Chandra dan Gufraeni, 2009) karena memenuhi sifat atau karakteristik Barang Kena Cukai yang diatur dalam UU Nomor 39 Tahun 2007. Akan tetapi, sangat disayangkan apabila ekstensifikasi barang kena cukai hanya diterapkan pada minuman berkarbonasi. Hasil yang lebih signifikan dapat diperoleh apabila cukai diterapkan untuk seluruh minuman berpemanis. Data Kementerian Perindustrian tahun 2010 s.d 2015 menunjukkan bahwa *market share* Air Minum Dalam Kemasan (AMDK) mencapai 85% dan sisanya merupakan *market share* minuman ringan berpemanis. Jika pengenaan cukai hanya terhadap minuman berkarbonasi, dengan *market share* berada pada kisaran 3%-6%, maka cukup besar selisih basis pengenaan cukai-nya.

Untuk itu, perlu dilakukan kajian fisibilitas pengenaan cukai terhadap minuman berpemanis sebagai langkah awal untuk ekstensifikasi Barang Kena Cukai sebagai salah satu sumber baru penerimaan negara.

B. Tujuan

Dalam penelitian ini, penulis akan melakukan analisis kelayakan pengenaan cukai pada minuman berpemanis (*sugar-sweetened beverages*). Pembahasan dalam ruang lingkup mengenai kemungkinan diterapkannya cukai atas minuman berpemanis di Indonesia dilakukan berdasarkan keterangan, informasi dan pendapat dari berbagai pihak yang terkait dengan wacana pelaksanaan ekstensifikasi barang kena cukai. Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan yang akan dijawab dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah dasar pertimbangan usulan penerapan ekstensifikasi barang kena cukai atas minuman ringan berkarbonasi?
2. Bagaimana fisibilitas penerapan ekstensifikasi barang kena cukai tidak hanya atas minuman ringan berpemanis namun atas seluruh minuman berpemanis?

2. TINJAUAN PUSTAKA

Cnossen (1977) membedakan karakteristik cukai dengan jenis pajak-pajak lainnya, yaitu *selectivity on coverage* (tidak semua barang yang beredar di masyarakat dapat dikenakan cukai). Hal tersebut tentunya berbeda dengan pajak yang memiliki karakteristik umum dan dikenakan merata terhadap suatu jenis objek pajak; *discrimination in intent* (diskriminasi dalam tujuan pengenaan yang berarti pengenaan cukai atas suatu barang pasti ada tujuan tertentu yang khusus untuk barang tersebut); *quantitative measurement* (pengawasan atas cukai lebih ditekankan pada pengawasan fisik oleh otoritas dalam rangka memastikan bahwa kewajiban cukai telah dilaksanakan sebagaimana mestinya).

Sedangkan, Agung (2004) berpendapat bahwa terdapat aneka ragam argumentasi untuk membenaran pengenaan cukai. Pada dasarnya argumentasi itu bervariasi dalam latar belakang, dasar pertimbangan, rancangan konsep yang dianut dan kriteria sasaran yang dicapai. Keanekaragaman argumentasi ini antara lain (a) pengawasan tingkat konsumsi dari barang-barang tertentu, (b) *internalize negative externalities*, (c) meningkatkan efisiensi dalam penggunaan resources, (d) mendorong *growing high yielding plants*, (e) mendorong *employment creation*, dan (f) kepentingan penerimaan negara. Cukai secara implisit mengisyaratkan perlunya bentuk kontrol yang lebih bersifat fisik dalam rangka menentukan *excise liability* dan untuk meyakinkan bahwa implementasi aspek yuridis dengan totalitas perangkat peraturan perundang-undangan dapat terlaksana.

Ali (2009) berpendapat bahwa cukai merupakan pajak atas hasil manufaktur/pabrikasi atau barang-barang yang diproduksi atas lisensi (izin khusus) saat barang dikeluarkan dari pabrik. Cukai merupakan salah satu tipe dari pajak tidak langsung, meskipun sampai dengan saat ini masih belum dapat didefinisikan dengan tepat. Cukai pada dasarnya merupakan pajak atas konsumsi dengan pendekatan tidak langsung. Due (1994) berpendapat bahwa pajak konsumsi adalah pajak yang dikenakan atas penjualan komoditi yang dipungut terhadap pengusaha yang melakukan penjualan. Selanjutnya pengusaha mengalihkan pajak konsumsi ini kepada pembeli selaku pemikul beban pajak sesungguhnya.

Dalam sistem administrasi perpajakan Indonesia, dikenal juga pajak atas konsumsi lainnya, yaitu Pajak Pertambahan Nilai (PPN), Pajak Penjualan Barang Mewah (PPn BM) ataupun Pajak Daerah. Preece (2010) berpendapat bahwa cukai berbeda dengan pajak penjualan. Organization of Economic Development Countries (OECD) mendefinisikan cukai dengan:

Excise levied on particular products, or on a limited range of products imposed at any stage of production or distribution and are usually assessed by reference to the weight or strength or quantity of the product, but sometimes by reference to the value.

Sedangkan menurut Frey (2005) pengenaan pajak spesifik atas konsumsi barang dan jasa tertentu dapat berfungsi meningkatkan penerimaan negara sekaligus mencapai tujuan sosial yang penting, khususnya dalam mengurangi eksternalitas negatif dengan membuat barang-barang yang dikenakan pajak menjadi lebih mahal. Akan tetapi, jika semua aktivitas yang mengandung eksternalitas negatif dikenakan pajak maka dikhawatirkan akan menimbulkan *crowding-out intrinsic motivation*, karena terdapat kesan pemerintah terlalu sering melakukan intervensi terhadap aktivitas masyarakat yang justru menimbulkan dampak negatif. Studi oleh Farrelly et al. (2001) menunjukkan bahwa kenaikan harga alkohol mengakibatkan kenaikan tingkat konsumsi mariyuana.

Dalam Asia-Pacific Tax Forum (2013) disebutkan bahwa rata-rata kontribusi penerimaan cukai terhadap penerimaan pajak negara ASEAN mencapai sekitar 10%, sebagaimana pencapaian oleh Indonesia, Vietnam, Malaysia dan Phillipina. Angka ini jauh lebih kecil dibandingkan dengan negara ASEAN lainnya, yaitu Laos, Thailand dan Cambodia yang mencapai angka 20%. Chandra dan Gufraeni (2009) menyatakan bahwa pengenaan cukai Indonesia masih tergolong dalam negara yang *extremely narrow coverage*, mengingat masih sedikitnya jumlah Barang Kena Cukai. Cukai atas minuman ringan berkarbonasi dipilih karena

terdapat risiko bagi lingkungan maupun kesehatan. Minuman berpemanis dapat dikenakan cukai karena memenuhi keempat sifat atau karakteristik barang kena cukai yang diatur dalam UU Cukai. Agustin (2015) menyebutkan bahwa potensi penerimaan cukai yang dengan potensi penerimaan tertinggi negara dapat diperoleh pada tarif cukai 42% dengan potensi penerimaan sekitar Rp 900 milyar. Walaupun terdapat potensi, tetapi masih ada masalah *administrative cost*. Cnossen (2005) berpendapat bahwa jika pemerintah berkeinginan untuk melakukan ekstensifikasi cukai maka hasilnya sangat tergantung perkembangan teknologi yang dimilikinya.

Wacana untuk melakukan ekstensifikasi barang kena cukai sebenarnya sudah diusulkan sejak disahkannya perubahan undang-undang cukai pada tahun 2007. Berbagai jenis barang telah diusulkan untuk dikategorisasikan menjadi barang kena cukai, diantaranya kendaraan bermotor, minuman soda berpemanis, plastik, bahan bakar minyak, semen dan sebagainya. Cukai atas minuman bersoda dan berpemanis sebenarnya sudah diwacanakan sejak tahun 2008. Sayangnya, sampai saat ini proses yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai belum menghasilkan Barang Kena Cukai yang baru.

3. METODOLOGI PENELITIAN

Metode yang digunakan adalah penelitian kualitatif non-studi kasus. Penggunaan teknik non-studi kasus digunakan karena penelitian yang akan dilakukan lebih bersifat fenomenologi, yaitu berdasarkan adanya fenomena tingkat obesitas di dunia (termasuk Indonesia) yang semakin meningkat dengan minuman berpemanis sebagai salah satu indikator utama penyebab kenaikan berat badan dan penyakit-penyakit bawaannya. Dengan adanya fenomena tersebut, peneliti ingin menganalisis fisibilitas diterapkannya cukai atas minuman berpemanis selain sebagai tambahan penerimaan negara, juga sebagai deterrent atas konsumsi minuman berpemanis yang berlebihan sehingga diharapkan dapat memperlambat tingginya kenaikan prevalensi obesitas di Indonesia.

Metode lainnya yang dilakukan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan pihak-pihak yang kompeten dengan permasalahan penelitian. Wawancara dilakukan kepada pihak regulator, yaitu pemerintah dan DPR, pihak praktisi, dan pihak akademisi maupun pengamat perpajakan.

4. HASIL ANALISIS DAN PEMBAHASAN

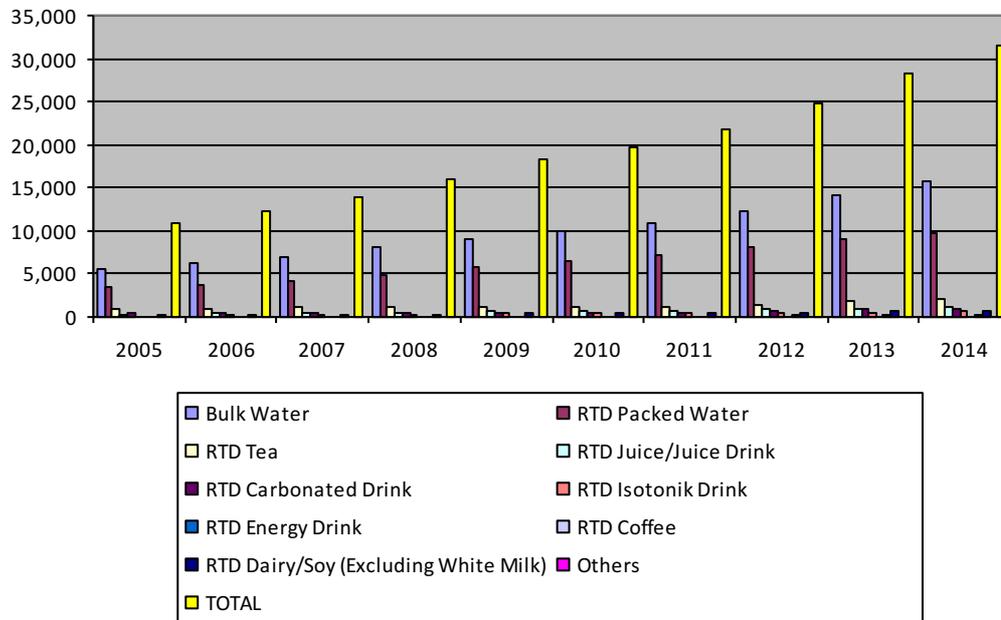
A. Tingkat Konsumsi dan Produksi Minuman Berpemanis

Jumlah penduduk Indonesia yang diperkirakan mencapai 260 juta jiwa dan merupakan negara dengan jumlah penduduk terbanyak keempat di dunia. Indonesia merupakan pasar yang sangat besar, termasuk bagi industri barang-barang konsumsi. Salah satu barang konsumsi yang terus mengalami kenaikan tren penjualan dalam beberapa tahun terakhir adalah minuman ringan. Jenis-jenis minuman ringan yang beredar di pasaran cukup beragam, mulai dari air minum dalam kemasan; minuman berkarbonasi; minuman teh dalam kemasan termasuk jenis minuman lainnya seperti minuman isotonik, minuman kesehatan, minuman penambah energi, jus dan sari buah. Minuman ringan, selain air minum dalam kemasan, sering kali menggunakan tambahan pemanis dalam kandungannya.

Berdasarkan data Kementerian Perindustrian, industri minuman ringan terus berkembang dalam satu dasawarsa terakhir (lihat gambar 1). Tingkat produksi mengalami kenaikan hampir 300% dalam jangka waktu sepuluh tahun (2005 s.d 2014) atau setiap tahun terdapat kenaikan *supply* sebesar 30%. Sementara itu, tingkat *supply* minuman berpemanis sendiri kenaikannya juga berada di level tersebut. Produksi minuman berpemanis sekitar 2.100 juta liter pada tahun 2005 dan kemudian meningkat tajam menjadi sekitar 5.919 juta liter pada tahun 2014 yang diperlihatkan pada gambar 1.

Kementerian Perindustrian masih yakin industri ini akan terus mengalami kenaikan, karena tingkat konsumsi minuman ringan di Indonesia baru 33 liter per kapita tiap tahun. Masih berada di bawah Thailand yang mencapai 89 liter dan Singapura 141 liter.

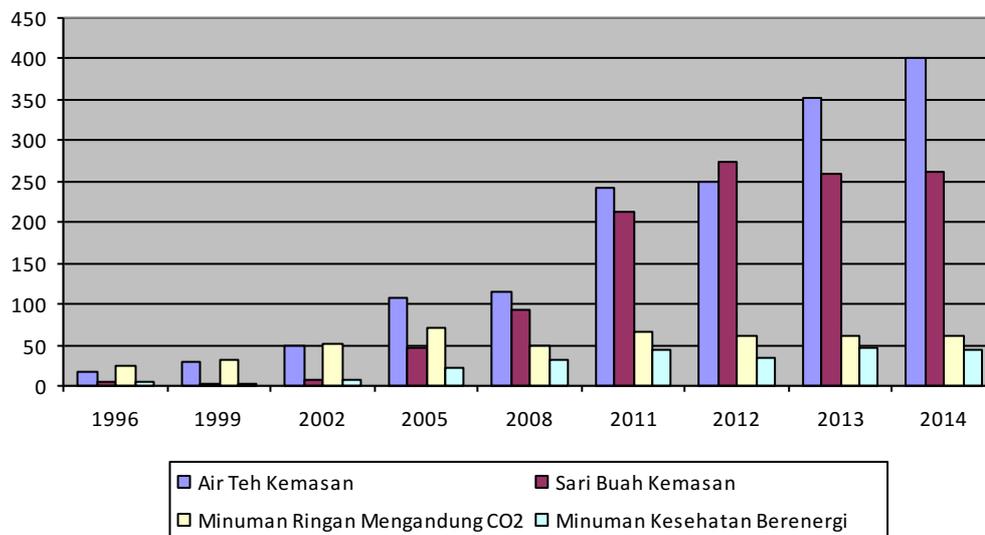
GAMBAR-1 : Pertumbuhan Produksi Minuman Ringan (dalam juta liter)



Catatan: Dari Statistik Industri Kementerian Perindustrian , 2017

Selain peningkatan produksi minuman ringan, konsumsi masyarakat Indonesia atas minuman berpemanis juga terus mengalami peningkatan. Pola konsumsi masyarakat sendiri dapat dilihat melalui hasil Survey Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) untuk mengetahui perilaku masyarakat, yang dapat dilihat pada gambar 2.

GAMBAR-2 : Konsumsi minuman ringan berpemanis di Indonesia (juta liter)



Catatan: Dari Survei Sosial Ekonomi Nasional, 1996, 1999, 2002, 2005, 2008, 2011 -2014

Berdasarkan gambar 2 dapat dilihat bahwa konsumsi masyarakat atas minuman berpemanis dalam 20 tahun terakhir mengalami peningkatan yang signifikan. Konsumsi minuman berpemanis dibagi menjadi empat kategori, yaitu air teh dalam kemasan, minuman ringan berkarbonasi, sari buah kemasan, dan minuman kesehatan/berenergi.

Pada tahun 1996, keseluruhan konsumsi keempat jenis minuman berpemanis di atas hanya sekitar 51 juta liter dengan mayoritas konsumsi adalah atas jenis minuman ringan berkarbonasi/mengandung CO₂, yaitu sekitar 24 juta liter. Pada tahun 2005, jumlah konsumsi minuman ringan berpemanis mengalami kenaikan yang sangat signifikan, yaitu sebesar 105% menjadi sekitar 253 juta liter dengan tren mayoritas konsumsi yang beralih menjadi air teh dalam kemasan dengan tingkat konsumsi hampir mencapai 110 juta liter. Pada tahun 2014, konsumsi minuman berpemanis terus meningkat dengan total konsumsi mencapai 780 juta liter minuman atau meningkat sekitar 71% dalam sembilan tahun dengan mayoritas konsumsi terhadap teh dalam kemasan sebesar 405 juta liter.

Hasil penelitian Boston Consulting Group (BCG) tahun 2013 menunjukkan bahwa perilaku konsumsi kelas menengah di Indonesia telah berubah. Konsumen kelas menengah ke atas telah mengubah pemenuhan kebutuhan dasar menjadi kebutuhan yang menawarkan kenikmatan lebih besar. Data BPS juga menunjukkan adanya pertumbuhan daya beli, termasuk konsumen kelas menengah ke bawah. Masyarakat Indonesia membelanjakan 1,8% - 2% dari total belanja sebulan untuk membeli minuman, sehingga secara otomatis tingkat konsumsi minuman juga semakin meningkat seiring dengan peningkatan pendapatan per kapita.

B. Dampak Konsumsi Minuman Berpemanis

Minuman berpemanis memiliki komposisi dasar air sebanyak 90% dan sisanya terdiri dari bahan tambahan seperti zat pemanis, zat pewarna, gas CO₂, dan/atau zat pengawet. Air yang digunakan harus melewati proses yang diperlukan agar mendapatkan kualitas air yang diinginkan. Rangkaian proses yang dilakukan antara lain klorinasi, penambahan kapur, koagulasi, sedimentasi, filtrasi pasir, penyaringan dengan karbon aktif, dan demineralisasi dengan *ion exchanger*. Proses-proses tersebut perlu dilakukan agar didapatkan kualitas air yang tinggi yaitu jernih, tidak berbau, tidak berwarna, bebas dari organisme, alkalinitasnya kurang dari 50 ppm, total padatan terlarut kurang dari 500 ppm, dan kandungan logam besi dan mangan kurang dari 0.1 ppm.

Bahan pemanis yang digunakan dalam minuman ringan terbagi dalam dua kategori yaitu bahan pemanis natural (*nutritive*) yang terdiri dari gula pasir, gula cair, gula *invert* cair, sirup jagung dengan kadar fruktosa tinggi (HFCS), dan dekstrosa dan bahan pemanis sintetik (*nonnutritive*). Sementara itu, zat pewarna yang digunakan untuk meningkatkan daya tarik minuman, terdiri dari zat pewarna natural, zat pewarna semi sintetik, zat pewarna sintetik.

Beberapa peneliti telah mencoba mengkaji pengaruh minuman berpemanis bagi kesehatan. Malik, Schulze, dan Hu (2006) meneliti hubungan antara konsumsi *sugar-sweetened beverages* (selanjutnya disebut SSB) terhadap kenaikan berat badan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat hubungan positif antara konsumsi minuman berpemanis terhadap berat badan. Peningkatan konsumsi minuman berpemanis berhubungan signifikan terhadap kenaikan berat badan dan risiko obesitas yang lebih besar baik pada anak-anak maupun dewasa. Secara umum, kesimpulan penelitian tersebut adalah terdapat bukti kuat bahwa konsumsi minuman berpemanis berperan terhadap peningkatan berat badan pada anak-anak dan remaja. Malik et al. (2010) melakukan kajian secara kuantitatif peran minuman berpemanis terhadap berkembangnya penyakit kronis terkait metabolisme seperti sindrom metabolisme dan diabetes tipe 2[†]. Simpulan penelitian

[†] Diabetes tipe 1 disebabkan tubuh berhenti memproduksi insulin karena kerusakan sel pankreas dan biasanya ditemukan pada anak-anak. Sedangkan, diabetes tipe 2 terjadi akibat pankreas menghasilkan jumlah insulin yang tidak memadai. Diabetes tipe 2 atau diabetes melitus (*non-insulin-dependent diabetes melitus/NIDDM*) merupakan kelainan metabolik yang ditandai dengan kadar glukosa darah yang tinggi dan berjumlah 90% dari seluruh kasus diabetes. *Bersambung ke halaman berikutnya.*

menunjukkan adanya hubungan antara konsumsi minuman berpemanis (minuman ringan, minuman ringan berkarbonasi, sari buah, minuman buah, minuman olahraga, minuman energi dan minuman vitamin, minuman teh berpemanis, *punch*, *cordials*, *squash*, dan minuman limun) dengan risiko sindrom metabolisme dan diabetes tipe 2. Seseorang yang mengkonsumsi minuman berpemanis sebanyak 1-2 kaleng/hari secara reguler memiliki risiko diabetes tipe 2 sebanyak 26% lebih besar dibandingkan orang yang jarang mengkonsumsi minuman berpemanis.

Hu (2013) juga melakukan pengamatan terhadap berbagai penelitian terkait dengan tren konsumsi SSB dan tingkat obesitas di Amerika Serikat. Hasil penelitian menunjukkan keterkaitan positif antara SSB dengan obesitas dan berat badan, dan risiko penyakit-penyakit kardiovaskuler. Konsumsi SSB dalam skala global telah meningkat dalam beberapa dekade terakhir. Hasil pengamatan atas kumpulan studi memberikan bukti adanya hubungan antara SSB dengan obesitas. Terdapat urgensi untuk mengurangi tingkat konsumsi SSB, yang berdampak signifikan terhadap prevalensi obesitas dan penyakit-penyakit terkaitnya terutama diabetes tipe 2. Hasil penelitian Yoon et al. (2006) menunjukkan bahwa proporsi penduduk yang menderita obesitas dan diabetes tipe 2 terus meningkat di Asia. Tingkat pertumbuhannya tidak menunjukkan penurunan bahkan pada usia anak menunjukkan tingkat yang mengkhawatirkan bahkan menunjukkan gejala epidemi.

Gruber (2015) berpendapat bahwa pemerintah harus memperhatikan tingkat prevalensi obesitas, karena *overweight* dan obesitas sangat erat hubungannya dengan peningkatan risiko sejumlah penyakit degeneratif yang diakibatkan proses kemunduran fungsi sel-sel tubuh. Masalah obesitas memiliki eksternalitas yang erat kaitannya dengan diabetes. Diabetes adalah penyakit progresif dan mematikan yang dapat menyerang setiap organ dalam tubuh, menyebabkan risiko tinggi terhadap kondisi gagal jantung, stroke, dan sirkulasi buruk yang berujung dengan amputasi. Jika pemerintah tidak menanggapi secara serius masalah obesitas, maka dapat timbul biaya kesehatan yang harus ditanggung pemerintah dikemudian hari.

Data BPJS Kesehatan menunjukkan bahwa biaya kesehatan yang ditanggung pemerintah sehubungan dengan penyakit kencing manis dan gangguan metabolisme termasuk diabetes dari tahun 2014 sampai dengan 2016 terus mengalami kenaikan. Tabel 1 menunjukkan bahwa beban kesehatan yang ditanggung oleh BPJS terkait kencing manis dan gangguan metabolisme tahun 2014 sebesar Rp 430.787.762.844 dan kemudian meningkat 13,8% menjadi Rp 490.400.845.062 tahun 2015. Data terakhir tahun 2016 menunjukkan angka Rp 568.680.958.000 atau meningkat kembali sebesar 15,9%. Peningkatan jumlah beban kesehatan yang ditanggung oleh pemerintah melalui BPJS yang terus meningkat juga harus menjadi perhatian pemerintah.

TABEL-1 Biaya kesehatan yang ditanggung BPJS terkait penyakit kencing manis dan gangguan metabolisme

PENYAKIT KENCING MANIS, GANGGUAN NUTRISI/METABOLIK (BERAT,SEDANG,RINGAN) DAN GANGGUAN METABOLIK BAWAAN ((BERAT,SEDANG,RINGAN) TAHUN 2014-2016 (Rupiah)				
--	--	--	--	--

Kategori RS	Tahun 2014			SUB TOTAL
	Kelas 1	Kelas 2	Kelas 3	
RS Kelas A	21.788.168.014	11.228.346.811	18.730.189.155	51.746.703.980
RS Kelas B	94.669.712.172	46.347.881.341	66.421.077.970	207.438.671.483
RS Kelas C	59.411.986.862	31.485.348.032	45.425.845.892	136.323.180.786
RS Kelas D	14.676.941.680	7.990.024.743	12.672.240.172	35.279.206.595
TOTAL TAHUNAN				430.787.762.844

Sementara 10% sisanya terutama merupakan diabetes melitus tipe 1 dan diabetes gestasional. Kegemukan diduga merupakan penyebab utama diabetes tipe 2 pada orang yang secara genetik memiliki kecenderungan penyakit ini.

Kategori RS	Tahun 2015			SUB TOTAL
	Kelas 1	Kelas 2	Kelas 3	
RS Kelas A	19.075.592.600	12.739.935.000	21.590.692.000	53.766.219.600
RS Kelas B	93.991.870.444	47.943.647.446	77.336.478.973	219.271.996.863
RS Kelas C	71.146.683.798	39.027.038.984	55.936.544.860	166.110.267.642
RS Kelas D	21.706.194.158	11.538.880.593	18.007.286.206	51.252.360.957
TOTAL TAHUNAN				490.400.845.062

Kategori RS	Tahun 2016			SUB TOTAL
	Kelas 1	Kelas 2	Kelas 3	
RS Kelas A	17.326.632.900	12.556.795.700	23.117.004.800	53.000.433.400
RS Kelas B	91.467.220.300	53.161.406.100	90.006.172.400	234.634.798.800
RS Kelas C	80.292.788.100	51.791.490.000	77.035.358.600	209.119.636.700
RS Kelas D	26.212.619.600	16.873.326.700	28.840.142.800	71.926.089.100
TOTAL TAHUNAN				568.680.958.000

Catatan: Dari Laporan Pengelolaan Program dan Laporan Keuangan – Auditan, 2014-2016

Data WHO (2016) juga menunjukkan bahwa pada tahun 2013 salah satu beban kesehatan terbesar di dunia adalah diabetes, yaitu sekitar USD 612 milyar atau sekitar 11% dari total pembelajaran. Diperkirakan dalam periode waktu 2010 – 2030 kerugian akibat diabetes mencapai USD 1,7 triliun di seluruh dunia.

Obesitas dan diabetes termasuk salah satu isu kesehatan yang menjadi fokus dunia beberapa tahun terakhir. World Health Organization (WHO) telah mencanangkan *The Global Action Plan for the Prevention and Control of Noncommunicable Diseases 2013–2020* dimana dalam kebijakan tersebut WHO menyatakan:

As appropriate to national context, countries consider the use of economic tools that are justified by evidence, and may include taxes and subsidies, to improve access to healthy dietary choices and create incentives for behaviours associated with improved health outcomes and discourage the consumption of less healthy options.

Noncommunicable Diseases (NCDs) atau penyakit tidak menular terdiri dari empat penyakit, yaitu penyakit kardiovaskuler seperti serangan jantung dan stroke; kanker; penyakit pernafasan kronis seperti penyakit gangguan peredaran darah pulmonari kronis dan asma, serta diabetes. Diabetes dapat dicegah atau kejadiannya dapat ditunda dengan tata laksana pengobatan yang optimum. Jika angka pencegahan kanker hanya mencapai sekitar 40%, tetapi penyakit jantung, stroke dan diabetes tipe 2 dapat dicegah hingga 80%. WHO menyarankan agar negara-negara anggota perlu menetapkan kebijakan fiskal sehubungan dengan pola konsumsi penduduk negaranya yang dapat berpengaruh terhadap penyakit diabetes. Thow et al. (2014) membuktikan bahwa intervensi pemerintah, dalam bentuk pajak atau subsidi, cukup efektif dalam mengubah pola konsumsi yang berkaitan dengan masalah obesitas dan penyakit kronis.

Hasil penelitian WHO (2015) menunjukkan bahwa pada tahun 2015 persentase orang dewasa dengan diabetes adalah 8,5% (satu di antara sebelas orang dewasa menyandang diabetes). Hampir 80% penderita diabetes ada di negara berpenghasilan rendah dan menengah. Data IDF Atlas (2015) menunjukkan bahwa pada tahun 2015 Indonesia menempati peringkat ke-7 dunia untuk prevalensi penderita diabetes tertinggi di dunia bersama dengan China, India, Amerika Serikat, Brazil, Rusia dan Meksiko. Diperkirakan jumlah penyandang diabetes di Indonesia adalah sebesar 10 juta jiwa.

Data Sample Registration Survey (SRS) tahun 2014 menunjukkan diabetes dengan komplikasi merupakan penyebab kematian terbesar nomor tiga di Indonesia dengan 6,7 persen setelah stroke (21,1 persen) dan penyakit jantung koroner (12,9 persen). Riset Kesehatan Dasar oleh Kementerian Kesehatan (2013) menunjukkan bahwa prevalensi berat badan berlebih (*overweight*) sebesar 13,5% dan obesitas mencapai 15,4%. Kedua hal tersebut merupakan faktor risiko terbesar peningkatan diabetes. Sementara itu, dua dari tiga warga negara Indonesia tidak mengetahui dirinya memiliki diabetes sehingga berpotensi mengalami

keterlambatan dalam mengakses layanan kesehatan. Pemerintah perlu melakukan intervensi agar fenomena dan perilaku masyarakat tersebut tidak memiliki dampak negatif di masa mendatang.

Minuman berpemanis diyakini dapat menjadi pemicu obesitas yang pada akhirnya akan mengakibatkan timbulnya penyakit-penyakit turunan seperti jantung dan diabetes. Kedua penyakit tersebut merupakan penyakit progresif yang sulit ditangani. Untuk itu, pemerintah perlu menanggapi secara serius masalah obesitas dengan merasionalisasi perlunya pengenaan cukai terhadap minuman berpemanis. Hal ini sesuai dengan prinsip *pigouvian tax*, pengenaan cukai ke dalam harga jual dengan tujuan untuk melakukan perlindungan akibat eksternalitas negatif yang ditimbulkan.

C. Penerapan Cukai atas Minuman Berpemanis di Beberapa Negara

Setelah WHO merekomendasikan agar negara anggotanya perlu menetapkan kebijakan fiskal guna mempengaruhi pola konsumsi penduduknya, beberapa negara telah melakukan pengenaan cukai terhadap minuman berpemanis. Negara-negara tersebut antara lain Meksiko, Perancis, Finlandia serta dalam proses pengenaan cukai/pajak atas minuman berpemanis, yaitu Inggris dan Afrika Selatan.

1) Meksiko

Meksiko mulai mengenakan cukai atas minuman berpemanis (baik minuman berkarbonasi maupun nonkarbonasi) sejak tahun 2014. Pengenaan cukai sebesar 1 peso per-liter atau sekitar 9% dari harga produk. Data pemerintah Meksiko maupun WHO menunjukkan bahwa tingkat prevalensi obesitas penduduk Meksiko cukup tinggi sehingga pemerintah Meksiko memutuskan untuk membatasi konsumsi minuman berpemanis dengan jalan mengenakan pajak atas jenis minuman tersebut. Minuman berpemanis dianggap sebagai penyebab utama kenaikan berat badan dan obesitas di Meksiko dengan kontribusi tambahan gula dalam pola makan mencapai 70%. Colchero et al. (2016) berpendapat bahwa kebijakan pengenaan cukai atas minuman berpemanis tersebut dapat dianggap berhasil karena dapat menurunkan konsumsi atas minuman berpemanis sampai dengan 12% per kapita per hari.

2) Perancis

Aturan pajak atas minuman berpemanis di Perancis diterapkan sejak tahun 2012. Perancis memberlakukan *soft drink tax* yaitu pajak atas minuman yang mengandung tambahan gula atau pemanis, dan juga minuman sari buah dan minuman rasa. Pajak yang dikenakan adalah sebesar 7,16 euro cent per-liter untuk minuman dengan tambahan gula atau rata-rata sekitar 6% dari harga produk.

3) Finlandia

Di Finlandia, pajak justru sebelumnya dikenakan atas gula dan produk olahan mengandung gula atau lebih dikenal dengan *sugar tax*. Akan tetapi, mulai tahun 2017 peraturan diubah sehingga pajak hanya dikenakan atas minuman ringan. Tarif yang dikenakan sebelumnya adalah 0,220 euro per-liter minuman yang mengandung lebih dari 0,5% gula dan 0,11 euro per-liter untuk minuman nonalkohol lainnya.

4) Inggris

Pemerintah Inggris telah mengumumkan adanya *the soft drinks industry levy* (SDIL) pada tahun 2016 atau lebih dikenal dengan sebutan *sugar tax*. Aturan itu sendiri direncanakan akan mulai diberlakukan pada tahun 2018 mendatang. Dalam undang-undang tersebut, pajak tambahan akan dikenakan untuk setiap minuman dengan kandungan gula sebanyak lima gram atau lebih untuk setiap 100 mililiter minuman, dan lebih tambahan biaya yang lebih tinggi lagi pada minuman dengan kandungan gula delapan gram atau lebih untuk setiap 100 mililiter minuman. Alasan utama pemerintah Inggris memberlakukan Undang-undang tersebut adalah masalah obesitas nasional, terutama pada anak-anak.

5) Afrika Selatan

Pada tanggal 8 Juli 2016, Economics Tax Analysis Chief Directorate Republik Afrika Selatan telah mengeluarkan *Policy Paper* dengan judul *taxation of sugar sweetened beverages* (pajak atas minuman berpemanis)

yang dijalankan sejak tahun 2017. Jenis barang yang akan dikenakan pajak adalah minuman yang mengandung tambahan pemanis seperti sukrosa, *high-fructose corn syrup* (HFCS) atau konsentrat jus buah. Tarif yang direncanakan adalah sebesar 2.29 sen Rand tiap gram gula yang terkandung pada minuman. Dasar pertimbangan aturan mengenai cukai atas minuman berpemanis tersebut adalah masalah obesitas yang lebih lanjut berisiko meningkatkan timbulnya penyakit-penyakit bawaan seperti penyakit jantung, stroke, diabetes, dan beberapa jenis kanker.

D. Pengenaan Cukai terhadap Minuman Berpemanis di Indonesia

Pengenaan cukai terhadap minuman berpemanis di Indonesia seharusnya bersifat urgen. Data BPS menunjukkan bahwa penduduk dengan usia 0-20 tahun diperkirakan mencapai 37,5% dari jumlah penduduk Indonesia dan pada usia ini sangat rawan untuk dibentuk pola konsumsinya. Oleh karena itu, pengenaan cukai terhadap minuman berpemanis seharusnya bersifat urgen. Hasil wawancara dengan beberapa narasumber dari pihak regulator, praktisi, akademisi, dan perpajakan menunjukkan bahwa terdapat beberapa permasalahan dan alternatif dalam penerapan cukai terhadap minuman berpemanis, yaitu:

- 1) Resistensi industri minuman, karena atas barang yang sama sudah dikenakan pajak konsumsi dalam bentuk Pajak Pertambahan Nilai (PPN). Di sisi lain, sementara itu pihak Kementerian Perindustrian juga cenderung berpihak kepada industri sehingga proses birokrasi pun terhambat secara internal. Pemerintah harus dapat memiliki satu komitmen dan satu pandangan sehingga proses usulan barang kena cukai baru yang telah lama disusun tidak justru terhenti karena adanya ego sektoral semata. Hasil penelitian Powell et al. (2014) menunjukkan bahwa pengenaan pajak tambahan terhadap minuman berpemanis tidak menimbulkan dampak negatif terhadap tingkat pengangguran di negara bagian Illinois dan California. Pengenaan pajak tambahan yang dikhawatirkan menimbulkan penghentian hubungan kerja tidak terbukti.
- 2) Selain elastisitas, pemerintah juga harus melihat barang substitusi dari minuman berpemanis. Pemilihan barang kena cukai pemerintah harus yakin bahwa barang tersebut punya tingkat substitusi yang sulit. Pemerintah juga harus memiliki kepastian atas *degree of control* sehingga efektifitas pengenaan dan pengawasan cukai terjamin. Selain itu, pemerintah juga harus memperhatikan perspektif implementasi pada tingkat mana cukai akan dikenakan dan meyakinkan bahwa barang kena cukai yang mau dikenakan benar-benar memenuhi kriteria pengenaan barang kena cukai, bukan hanya berlandaskan tujuan penerimaan semata karena hanya akan terhambat dikemudian hari dan pada akhirnya harus direviu kembali.
- 3) Teknis pengenaan cukai, pada saat pengeluaran dari pabrik atau tempat penyimpanan barang kena cukai. Adapun mekanisme yang paling sesuai dalam pengenaan cukai atas minuman berpemanis adalah dengan pembubuhan tanda pelunasan cukai lainnya misalnya dengan penggunaan *barcode*. Jika pelunasan dilakukan dengan metode pembayaran, maka pengawasan dan kontrol atas kesesuaian akan sangat susah dilakukan, terlebih lagi melihat jumlah pabrik industri minuman berpemanis yang sangat banyak di berbagai kota sedangkan pengawasan metode pembayaran lebih bersifat pengecekan fisik. Pelekatan pita cukai juga dirasa kurang memungkinkan terlebih atas minuman yang dikemas kedalam botol. Bentuk dan bahan botol itu sendiri akan menyulitkan pita cukai untuk dapat dilekatkan.
- 4) Dalam penetapan tarif, dibutuhkan beberapa pertimbangan dengan memperhatikan manfaatnya terkait dengan eksternalitas yang ditimbulkan. Volume minuman berbanding lurus dengan kandungan pemanisnya, sehingga tarif yang lebih tepat diterapkan pada cukai atas minuman berpemanis adalah tarif *ad valorem*. Dengan menggunakan tarif *ad valorem*, aspek keadilan dapat lebih ditegakkan. Untuk jenis-jenis minuman dengan kandungan gula yang rendah tidak seharusnya dipersamakan tarifnya terhadap produk dengan kandungan gula yang tinggi. Begitu juga dengan minuman dengan isi yang lebih banyak atau harga yang lebih mahal lebih tepat dikenakan tarif yang lebih tinggi.

5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Kesimpulan

Ekstensifikasi pengenaan cukai terhadap minuman berpemanis di Indonesia dapat segera diterapkan mengingat bonus demografi penduduk yang akan dihadapi dalam jangka waktu kurang dari sepuluh tahun mendatang. Prevalensi *overweight* dan obesitas yang meningkat di seluruh dunia mengakibatkan keluarnya rekomendasi WHO agar pemerintah melakukan intervensi terhadap tingkat konsumsi minuman berpemanis. Pengenaan pajak yang lebih besar terhadap minuman yang mengandung pemanis diyakini akan segera diterapkan di seluruh dunia dan menjadi standar baru dalam meningkatkan tingkat kesehatan masyarakat. Ekstensifikasi barang kena cukai atas minuman berpemanis sehingga termasuk barang-barang yang konsumsinya harus dibatasi juga memenuhi ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai.

Pengenaan cukai atas seluruh minuman berpemanis, tidak hanya atas minuman ringan berpemanis, juga cukup fisibel jika dilihat dari faktor ekonomi dan administrasi teknis perpajakan. Secara ekonomi, tidak akan terjadi penurunan permintaan dan kenaikan tingkat pengangguran yang signifikan. Sementara itu, otoritas pajak (dalam hal ini Direktorat Jenderal Bea dan Cukai) telah memiliki tingkat administrasi yang cukup baik, sehingga masalah teknis pengenaan cukai dan penetapan tarif, masih dapat diatasi.

B. Rekomendasi

Perlu dilakukan kajian tidak hanya seputar dampak eksternalitas negatif minuman berpemanis tetapi juga dampak pengenaannya pada tingkat tertentu terhadap inflasi dan elastisitas harga. Hal tersebut dikarenakan, elastisitas harga adalah salah satu indikator yang dapat digunakan untuk melihat apakah kebijakan fiskal akan berhasil dalam mengatasi eksternalitas suatu barang. Semakin tinggi nilai elastisitas, perubahan harga barang akan semakin berpengaruh terhadap tingkat konsumsinya. Apabila harga suatu barang bersifat elastis, kenaikan harga akibat pengenaan cukai akan efektif mengurangi jumlah konsumsi minuman ringan berpemanis.

Namun sebaliknya, apabila permintaan bersifat inelastis maka pada tingkat berapapun juga konsumsi akan tetap berjalan sehingga pada akhirnya tujuan utama pengenaan cukai tidak dapat tercapai. Terkait dengan elastisitas harga minuman berpemanis, WHO menyebutkan bahwa elastisitas minuman ringan berpemanis berkisar antara -0,9 sampai -1,3 atau secara umum dapat dikatakan minuman ringan berpemanis memiliki harga yang bersifat elastis. Selain itu, elastisitas harga lebih besar adalah kelompok konsumen dengan pendapatan rendah, penduduk muda, dan orang-orang yang sudah kelebihan berat badan. Penduduk dengan pendapatan menengah ke bawah memiliki kemungkinan lebih besar dalam memanfaatkan jaminan kesehatan.

6. UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah berkontribusi dalam penelitian, baik dalam dukungan pendanaan, substansi maupun pada aspek-aspek lainnya, terutama kepada narasumber: Muhammad Misbakhun, SE (anggota Komisi XI DPR RI), Haryono (Kasi Potensi II Direktorat Jenderal Bea dan Cukai), Yustinus Prastowo (Direktur Eksekutif CITA), Permata Agung D. (akademisi, mantan Direktur Jenderal Bea dan Cukai), dan Gunawan Priambodo (Subdit Industri Minuman Ringan dan Pengolahan Holtikultura, Kementerian Perindustrian).

7. DAFTAR PUSTAKA

- Agustin, T.B. (2015). *Kajian Ekstensifikasi Cukai Terhadap Minuman Ringan Berkarbonasi*. Tangerang Selatan: Sekolah Tinggi Akuntansi Negara.
- Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, (2014-2016), Laporan Pengelolaan Program dan Laporan Keuangan – Auditan, Jakarta
- Chandra, E.M., &Gufraeni, R. (2009). Kajian Ekstensifikasi Barang Kena Cukai pada Minuman Ringan Berkarbonasi. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*, 16(3), 170-179.
- Cnossen, S. (1977). *Excise systems: Global study of the selective taxation goods and services*. London: The Johns Hopkins University Press.
- Cnossen, S. (2005). *Theory and Practice of Excise Taxation: Smoking, Drinking, Gambling, Polluting, and Driving*. Oxford: Oxford University Press.
- Colchero, et al. (2016). Beverage purchases from stores in Mexico under the excise tax on sugar sweetened beverages: observational study. DOI: 10.1136/bmj.h6704.
- Economics Tax Analysis Chief Directorate. (2016). *Taxation of Sugar Sweetened Beverages*. Republic of South Africa: Author.
- Farrelly, M.C., Bray, J.W., Pechecek, T., & Wollery, T., (2001). Response of Adults to increases in cigarette prices by sociodemographic characteristics. *Southern Economic Journal*, 68(1): 156 – 65.
- Frey, B.S. (2005). Excise Tax: Economics, Politics, and Psychology. Dalam Cnossen, Sijbren, *Theory and Practice of Excise Taxation (Smoking, Drinking, Gambling, Polluting and Driving)*. Oxford: Oxford University Press.
- Gruber, J. (2015). *Public Finance and Public Policy. 5th ed.* New York: Worth Publishers.
- Hu, F.B. (2013). Resolved: There is sufficient scientific evidence that decreasing sugar-sweetened beverage consumption will reduce the prevalence of obesity and obesity-related diseases. *Obesity Reviews*, 14(8): 606 – 19. DOI: 10.1111/obr.12040.
- Kementerian Kesehatan. (2013). Riset Kesehatan Dasar. Jakarta.
- Kementerian Perindustrian (2017), Statistik Industri, Jakarta
- Malik, V.S., Schulze, M., Hu, F.B. (2006). Intake of sugar-sweetened beverages and weight gain: a systematic review. *American Journal of Clinical Nutrition*. 84(2): 274-88.
- Malik, V.S., Popkin, B.M., Bray, G.A., Després, J.P., Willett, W.C., Hu, F. B. (2010). Sugar Sweetened Beverages and Risk of Metabolic Syndrome and Type2 Diabetes. *Diabetes Care*, 33(11): 2477-83. DOI: 10.2337/dc10-1079.
- Powell, L.M., Wada, R., Persky, J.J., Chaloupka, F.J. (2014). Employment Impact of Sugar-Sweetened Beverage Taxes. *American Journal of Public Health*. 104(4): 672–677. DOI: 10.2105/AJPH.2013.301630.
- Preece, R. (2010). Excise Taxation of Key Commodities across South East Asia: A Comparative Analysis ahead of the ASEAN Economic Community in 2015, *World Custom Journal*, 6(1): 3–16.
- Purwito, A. (2010). *Kepabeanan dan cukai: pajak lalulintas barang: konsep dan aplikasi*. Kajian Fiskal FHUI bekerjasama dengan Badan Penerbit Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.
- Subiyantoro, H. &Riphat, S. (2004). *Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep dan Implementasi*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara

Thow, A.M., Downs, S., Jan, S. (2014). A systematic review of the effectiveness of food taxes and Subvsidies to improve diets: Understanding the recent evidences. *Nutrition Reviews*, 72(9): 551-65. DOI: 10.1111/nure.12123.

World Health Organization. (2016). *Fiscal Policies for Diet and Prevention of Noncommunicable Diseases: Technical Meeting Report*. Geneva: Author.