



KAJIAN PENGENAAN CUKAI TERHADAP GULA

Budhi Setyawan
Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan

Alamat Korespondensi: setyawan.budhi@gmail.com

INFORMASI ARTIKEL

Diterima Pertama
21 Juni 2018

Dinyatakan Diterima
21 Desember 2018

KATA KUNCI:
diabetes mellitus, sugar consumption,
cukai gula, analisis manfaat-biaya,
metode ROI

KLASIFIKASI JEL: G18, H25

ABSTRACT

Data on the proportion of people with diabetes mellitus according to the Ministry of Health's Riskesdas survey in 2007 - 2013 increased from 5.7% to 6.9%. WHO presented data that in 2014, diabetes with complications was the third highest cause of death in Indonesia, and in 2015 Indonesia was ranked seventh in the world. In Law number 11 of 1995 concerning Excise jo. Law number 39 of 2007, goods subject to excise are stated in article 2 paragraph (1) as certain goods that have characteristics: their consumption needs to be controlled and their use can cause adverse impacts on the community or the environment. In article 4 paragraph (2), the addition or reduction of types of Excise Goods is regulated further by Government Regulation. Sugar included in the criteria for 2 (two) of these reasons. The study aims to assess the potential feasibility of imposing excise duty on sugar. The research methodology was carried out by studying literature and analyzing data related to diabetes mellitus and sugar consumption in Indonesia. The study was conducted using a cost-benefit analysis to find out the benefits of imposing excise duty on sugar and the cost of implementing this policy. The results of this study recommend that sugar eligible to be excise goods. Excise tax tariff system by ad valorem or specific, which the most optimal for the government to control consumption and tax revenues.

ABSTRAK

Data proporsi penderita diabetes melitus menurut survei Riskesdas Kementerian Kesehatan tahun 2007 - 2013 mengalami peningkatan dari 5,7% menjadi 6,9%. WHO menyampaikan data bahwa tahun 2014, diabetes dengan komplikasi merupakan penyebab kematian tertinggi ketiga di Indonesia, dan tahun 2015 Indonesia peringkat ketujuh di dunia. Dalam Undang-Undang nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai jo. Undang-Undang nomor 39 tahun 2007, barang kena cukai dinyatakan pada pasal 2 ayat (1) sebagai barang-barang tertentu yang mempunyai karakteristik: konsumsinya perlu dikendalikan dan pemakaiannya dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat atau lingkungan hidup. Pada pasal 4 ayat (2), penambahan atau pengurangan jenis Barang Kena Cukai diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Gula termasuk ke dalam kriteria 2 (dua) alasan ini. Penelitian bertujuan untuk menilai potensi kelayakan pengenaan cukai pada gula. Metodologi penelitian dilakukan dengan studi literatur dan analisis data terkait penyakit diabetes melitus dan konsumsi gula di Indonesia. Kajian dilakukan menggunakan analisis manfaat-biaya, untuk mengetahui manfaat pengenaan cukai terhadap gula dan biaya implementasi kebijakan cukainya. Hasil penelitian ini merekomendasikan bahwa gula layak menjadi barang kena cukai. Tarif cukai bisa dengan sistem *ad valorem* atau spesifik, yang paling optimal bagi pemerintah untuk pengendalian.

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Data proporsi penderita diabetes melitus menurut survei Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) Kementerian Kesehatan tahun pada 2007 dan 2013 telah mengalami peningkatan dari 5,7% menjadi 6,9% jumlah penduduk. Diabetes melitus (DM) adalah penyakit metabolisme yang merupakan suatu kumpulan gejala yang timbul pada seseorang karena adanya peningkatan kadar glukosa darah di atas normal. Penyakit ini disebabkan gangguan metabolisme glukosa akibat kekurangan insulin baik secara absolut maupun relatif. Ada 2 tipe diabetes melitus yaitu diabetes tipe I/diabetes *juvenile* yaitu diabetes yang umumnya didapat sejak masa kanak-kanak dan diabetes tipe II yaitu diabetes yang didapat setelah dewasa.

WHO menyampaikan data bahwa pada tahun 2014, diabetes dengan komplikasi merupakan penyebab kematian tertinggi ketiga di Indonesia, dan pada tahun 2015 Indonesia menempati peringkat ketujuh di dunia bersama dengan China, India, Amerika Serikat, Brazil, Rusia dan Meksiko. 2/3 orang dengan diabetes di Indonesia tidak mengetahui dirinya memiliki diabetes, dan berpotensi untuk mengakses layanan kesehatan dalam kondisi terlambat (sudah dengan komplikasi). Prevalensi berat badan berlebih atau *overweight* (13,5%, Riskesdas 2013) dan obesitas (15,4%, Riskesdas 2013) yang merupakan salah satu faktor risiko terbesar diabetes meningkat terus dibandingkan Riskesdas 2007 dan 2010. Jika dibagi berdasarkan umurnya, usia penderita diabetes di Indonesia semakin muda. Dulu kalau belum usia 40 tahun, dokter akan langsung menghapus diabetes dari dugaan mereka. Namun, kini diabetes telah menjadi ancaman kesehatan bagi semua usia (Kompas, 11/11/2017).

Sementara untuk kawasan Asia Tenggara, WHO menyatakan pada tahun 2012 sekitar 1 juta orang dewasa di wilayah regional Asia Tenggara meninggal karena konsekuensi dari gula darah tinggi. Termasuk di dalamnya kematian akibat langsung dari diabetes (contoh koma diabetikum), maupun kematian karena komplikasi dan konsekuensi dari diabetes, seperti gagal ginjal, penyakit jantung dan pembuluh darah maupun tuberkulosis. Pada tahun 2014 terdapat 96 juta orang dewasa dengan diabetes di 11 negara anggota. Pada tahun 2015, 415 juta orang dewasa dengan diabetes, kenaikan 4 kali lipat dari 108 juta di tahun 1980-an. Pada tahun 2040 diperkirakan jumlahnya akan menjadi 62 juta. Hampir 80% orang diabetes ada di negara berpenghasilan rendah dan menengah. Persentase orang dewasa dengan diabetes adalah 8,5% (1 di antara 11 orang dewasa menyandang diabetes).

Dalam keadaan sehat atau normal, kadar gula dalam darah saat berpuasa berkisar antara 80 mg% - 120 mg%, pada kadar di atas 120 - 160 sebagai gangguan toleransi gula. Di atas nilai itu termasuk penderita diabetes. Kadar darah sewaktu (kadar gula darah sewaktu) adalah hasil pengukuran yang dilakukan seketika waktu itu, tanpa ada puasa. Jadi biasanya kadar gula akan lebih tinggi. Normalnya, kadar gula dalam darah adalah 110 mg/dl (gula darah puasa) dan 140 mg/dl (gula darah sewaktu). Namun, pada penderita DM, kadar gula darah puasanya lebih dari 126 mg/dl dan gula darah sewaktu lebih dari 200 mg/dl. Jadi kalau sedang berpuasa, maka kadar gula darah akan menurun (guladarah.com, 2010).

Tabel 1.1
Ukuran Kadar Gula Darah

Waktu	Ideal	Sedang	Buruk
	(mg/dl)		
Sebelum Sarapan atau Puasa	80 - 100	101 - 125	126
2 jam setelah makan	80 - 144	145 - 179	180

Sumber: guladarah.com, (2010)

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 30 Tahun 2013 tentang Pencantuman Informasi Kandungan Gula, Garam dan Lemak serta Pesan Kesehatan untuk Pangan Olahan dan Pangan Siap Saji menyebutkan bahwa konsumsi gula lebih dari 50 g (4 sendok makan), natrium lebih dari 2000 mg (1 sendok teh) dan lemak/minyak total lebih dari 67 g (5 sendok makan) per orang per hari akan meningkatkan risiko hipertensi, stroke, diabetes, dan serangan jantung. Memang informasi kandungan gula, garam dan lemak serta pesan kesehatan yang tercantum pada label pangan dan makanan siap saji mudah dibaca dengan jelas oleh konsumen, akan tetapi kepedulian masyarakat terhadap hal tersebut masih rendah. Masyarakat cenderung abai dan bisa jadi masyarakat tidak pernah menghitung berapa banyak asupan gula yang telah dikonsumsi setiap hari.

Gula yang dikenal masyarakat tidak hanya terdapat pada gula tebu, gula aren dan gula jagung yang dikonsumsi dari makanan dan minuman. Perlu diingat bahwa kandungan gula terdapat juga dalam makanan lain yang mengandung karbohidrat sederhana (tepung, roti, kecap), buah manis, jus, minuman bersoda dan sebagainya.

Memang Kementerian Kesehatan telah mengeluarkan anjuran atau acuan lewat Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 41 Tahun 2014 Tentang Pedoman Gizi Seimbang, akan tetapi dengan makin maraknya bisnis makanan dan minuman, masyarakat bisa jadi tidak pernah peduli dan waspada dengan dampak kelebihan

konsumsi gula. Aturan yang bersifat nonfiskal ini juga sulit ditegakkan karena bersifat anjuran dan tidak ada sanksi pada masyarakat jika tidak menaati anjuran tersebut, sehingga bisa jadi tidak ada perubahan perilaku masyarakat dan prevalensi diabetes tetap tinggi.

Masalah di bidang kesehatan, termasuk penyakit tidak menular ini patut mendapat perhatian serius ke depannya, karena kesehatan menjadi modal dasar yang sangat berpengaruh pada pembentukan kualitas manusia yang salah satunya disebut dalam istilah *Human Capital*. Dari rangking *Human Capital Index 2018* yang dikeluarkan oleh World Bank, Indonesia berada di peringkat 87. Sementara negara-negara ASEAN lainnya banyak yang di atas Indonesia seperti Singapura peringkat 1, Vietnam peringkat 48, Malaysia peringkat 57, Thailand peringkat 68, dan Philipina peringkat 82. Tentu ini pekerjaan yang tidak ringan dan salah satunya aspek kesehatan harus sangat ditingkatkan kualitasnya, termasuk dengan pengendalian konsumsi gula oleh masyarakat.

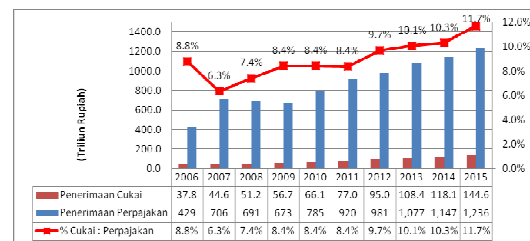
Untuk mengubah pola perilaku konsumsi gula, maka diperlukan aturan fiskal berupa cukai yang menjadi tambahan beban pada harga jualnya yang bermakna membatasi akses masyarakat terhadap pembelian gula secara berlebih. Dalam hal ini beban cukai yang secara nyata mengubah besaran harga gula menjadi lebih tinggi, akan membuat masyarakat tertentu mengurangi pembelian gula dan mengatur pola belanjanya. Analogi dengan pengenaan cukai pada hasil tembakau atau rokok, maka konsumsi rokok dapat terkendali. Konsumsi rokok akan sangat besar jika rokok tidak menjadi barang kena cukai. Pada komoditas gula, dengan kenaikan harga maka konsumen akan mengatur perilaku belanjanya dan mengurangi komposisi pengeluaran untuk gula. Cukai dipilih untuk pengendalian konsumsi gula, karena cukai akan menjadi komponen melekat ke dalam harga gula yang tak dapat dielakkan dan hanya bisa dikurangi dengan belanja gula yang lebih sedikit. Hal ini lebih efektif daripada anjuran atau himbauan yang sifatnya tidak mengikat dan cenderung tidak ditaati masyarakat, sehingga pengenaan cukai pada gula sangat penting diimplementasikan.

Cukai yang merupakan instrumen fiskal untuk pengendalian konsumsi atas barang tertentu, kemudian menjadi bagian dari penerimaan perpajakan yang setiap tahun diharapkan memberikan kontribusi signifikan bagi keuangan negara. Jelas hal ini menjadi suatu kondisi yang dilematis dan berlangsung bertahun-tahun. Sisi pengendalian konsumsi masih belum menjadi perhatian utama, karena pembiayaan pembangunan memerlukan dana yang sangat besar dan diarahkan pada penguatan penerimaan perpajakan. Penerimaan cukai juga ditargetkan

meningkat setiap tahun di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) oleh Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), bahkan kadang dinaikkan lagi dalam pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara – Perubahan (APBN-P).

Cukai dalam beberapa tahun menjadi andalan bagi penerimaan negara. Penerimaan cukai selalu meningkat dari tahun ke tahun. Akan tetapi penerimaan cukai ini baru diperoleh dari tiga jenis barang kena cukai yaitu etil alkohol, minuman mengandung etil alkohol, dan hasil tembakau. Penerimaan cukai selama ini lebih dari 90% disumbang dari cukai hasil tembakau. Ilustrasi penerimaan cukai yang selalu meningkat dapat dilihat di tabel berikut:

Tabel 1.2
Penerimaan Cukai dan Perpajakan, 2006 – 2015



Sumber: Kementerian Keuangan

Dalam beberapa tahun penerimaan cukai tidak mencapai target APBNP. Capaian cukai tahun 2015 adalah Rp144,6 triliun atau 99,2 persen dari APBN-P dengan Rp139,5 triliun atau 96,4 persen disumbang dari cukai hasil tembakau (rokok). Hal ini yang perlu mendapat perhatian serius bahwa pemerintah sebaiknya mulai mencari objek cukai baru atau melakukan ekstensifikasi barang kena cukai.

Kajian pengenaan cukai terhadap gula ini penting karena cukai pada gula merupakan upaya pengendalian langsung pada sumber atau bahan pokok yang punya dampak negatif pada kesehatan. Cukai pada gula pernah diberlakukan yaitu lewat Ordonansi Cukai Gula, berdasarkan *Suikeraccijns Ordonnantie, Stbl. 1933 Nomor 351*. Produk hukum warisan kolonial Belanda tersebut memiliki banyak kekurangan dan tidak sesuai lagi karena diskriminatif, obyeknya terbatas, tidak sejalan dengan tuntutan pembangunan, dan tidak mencerminkan semangat kemandirian.

Dari pencarian artikel secara terbatas, kajian pengenaan cukai terhadap gula di Indonesia belum pernah dilakukan, tetapi yang beberapa kali dikaji oleh beberapa penulis adalah cukai terhadap minuman berpemanis (yang mengandung gula). Kajian pengenaan cukai terhadap minuman berpemanis dan berkarbonasi, misalnya ditulis oleh Ester Maria Chandra dan Rini Gufraeni (2009) yang berjudul *Kajian Ekstensifikasi Barang Kena Cukai Pada Minuman*

Ringan Berkarbonasi. Kemudian ada kajian dari Mohammad Fachrudin (2018), yang berjudul *Analisis Fisibilitas Minuman Berpemanis Sebagai Obyek Cukai dan Penerapan Pemungutannya Di Indonesia*.

1.2. Tujuan dan Manfaat Penulisan

Penelitian ini bertujuan untuk menilai potensi kelayakan pengenaan cukai pada gula. Cukai sebagai instrumen pengendalian konsumsi barang tertentu, sekaligus pengenaan beban fiskal pada konsumsi barang tersebut akan memberikan pendapatan cukai sebagai bagian dari penerimaan negara.

Manfaat penelitian ini bagi pengambil kebijakan adalah sebagai masukan untuk pengenaan cukai pada barang baru, sebagai ekstensifikasi barang kena cukai. Dari Undang-Undang nomor 11 Tahun 1995 yang direvisi menjadi Undang-Undang nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai, sampai dengan tahun 2018 ini belum ada ekstensifikasi barang kena cukai dan masih tetap 3 jenis barang yang dikenakan yaitu hasil tembakau, etil alkohol, dan minuman mengandung etil alkohol.

2. KERANGKA TEORI

2.1. Kajian Literatur

Sijbren Cnossen (2005) dalam bukunya *Theory and Practise of Excise Taxation* menyatakan bahwa cukai dapat dikenakan pada beberapa barang dan jasa terkait aktivitas merokok, minum, perjudian, pencemaran, dan berkendara. Merokok dan mengonsumsi minuman baik minuman beralkohol maupun non alkohol tetapi mengandung bahan yang berdampak pada kesehatan manusia, sehingga barangnya menjadi obyek cukai. Perjudian dapat dikenakan cukai karena unsur pertaruhan dalam rangka meningkatkan aset pribadi yang dapat berdampak sangat krusial dari sisi ekonomi dan psikososial, sehingga layak dikenakan cukai. Sementara pencemaran memberikan dampak buruk bagi lingkungan baik pencemaran udara, tanah, sungai, maupun laut, yang dapat berdampak buruk bagi makhluk hidup tumbuhan dan hewan serta selanjutnya bisa berdampak pada kesehatan manusia. Kendaraan bermotor dapat memberikan beberapa dampak buruk seperti emisi pada pembakaran, aspek kemewahan pada jenis tertentu, atau aspek risiko kecelakaan dan akibat buruk lainnya.

Dari konsep cukai Sijbren Cnossen yang dikutip Permana Agung (1998), bahwa ada tiga karakteristik dasar dari cukai, yang secara umum membedakannya dengan jenis-jenis pajak lainnya, termasuk pajak tidak langsung.

a. *Selectivity of Coverage* atau pemilihan cakupan

Dalam perjalanan sejarah perpajakan, jangkauan daripada cakupan ini telah menjadi faktor pembeda yang penting antara cukai atau

excise (sering disebut sebagai pajak penjualan yang selektif atau *selective sales tax*) dan pajak penjualan pada umumnya atau *sales tax* (*general excise*). Pada sistem cukai, barang-barang atau komoditas yang dapat dikenakan pajak disebutkan secara spesifik di dalam suatu undang-undang dan/ atau perangkat peraturan yang lebih rendah derajatnya. Karakteristik yang unik ini telah membuat Indonesia mempunyai cukai hasil tembakau, cukai alkohol sulingan dan cukai atas minuman mengandung etil alkohol. Sebaliknya, dalam pajak penjualan, umumnya dasar pajaknya meliputi semua komoditas yang dijual, kecuali, yang secara tegas oleh peraturan perundangannya dibebaskan. Lebih lanjut sebagai konsekuensi logis dari sifat *selectivity of coverage* tersebut, bahwa *rates*-nya (baik *layers* maupun *magnitude*-nya), ditentukan secara terpisah untuk setiap komoditas. Bahkan, untuk semua komoditas atau kelompok komoditas dapat mempunyai pertimbangan dasar, sasaran, dan karena itu, dapat mempunyai tarif cukai yang berbeda-beda juga. *Sales tax*, pada pihak yang lain, umumnya mempunyai tarif yang sama untuk semua komoditas (*flat-rate*).

b. *Discrimination in Intent*

Dalam konteks ini berbagai argumentasi dapat dikemukakan untuk mendukung suatu pembebanan atau pengenaan cukai. Meliputi, pertama, *to control the consumption of goods* yang dianggap immoral atau *unhealthy* jika dikonsumsi oleh masyarakat, sebagai contoh adalah *sumptuary excises* atau *sin taxes* atas rokok-rokok dan *alcoholic beverages*. Kedua, *to internalize external diseconomies* yang ditimbulkan sebagai akibat dari adanya suatu produksi atau konsumsi produk-produk tertentu (yang di dalam literatur-literatur sering disebut sebagai *regulatory type levies of pollution excises*). Misalnya, cukai yang dikenakan atas satuan produksi besi baja dari sebuah pabrik baja yang berlokasi di tepi sebuah sungai, yang membuang *waste* atau limbah hasil produksi ke dalam sungai tersebut. Lebih lanjut air sungai (yang telah *polluted*) tersebut akan menjadi faktor produksi utama oleh sebuah pabrik bir di sebelah hilir. Dalam hal demikian jelas bahwa telah terjadi eksternalitas negatif (*external diseconomies*) sebagai akibat dari polusi yang ditimbulkan oleh kegiatan produksi pabrik baja dimaksud. Jika sarana fiskal yang digunakan untuk mengatasi hal polusi tersebut maka atas satuan produksi baja tersebut dapat dikenakan cukai. Hasil pungutan cukai setelah menjadi penerimaan negara, dipergunakan (*ear marked*) untuk mensubsidi pabrik bir dalam bentuk penyediaan mesin-mesin pembersih air.

Ketiga, cukai juga dapat dikenakan atas barang-barang yang sifatnya *non essential* atau atas konsumsi barang-barang mewah yang dari segi pertimbangan tertentu, jika dikonsumsi oleh

anggota masyarakat maka tingkat *expenditures* dari anggota masyarakat tersebut dapat dianggap sebagai *proxies* untuk *tax paying capacity* mereka. Misalnya, konsumsi atas barang-barang kosmetik, jewellery, minyak wangi, dan lain-lain.

Keempat, cukai juga dapat digunakan sebagai *service charges* atas penggunaan jalan-jalan raya tertentu. Bahkan cukai juga dapat dikenakan pada sektor kendaraan bermotor, seperti: *motor vehicle licenses, registration duties, excise of tyres, vehicle tonnage*, dan lain-lainnya.

Kelima, cukai juga dapat dipergunakan untuk *preventing waste* atau *inducing growing high yielding plants*, atau, *to improve efficiency in the use of resources*. Misalnya, *system of presumptive excise taxation* di beberapa negara di dunia, atau *the sugar excise* di Jerman, di mana atas setiap petak tanah dengan luas area tertentu jika kuantitas atau kualitas produksinya makin menurun, maka untuk mendorong produksinya, cukai dapat dikenakan dengan *degree of excise tax rates*-nya yang semakin progresif jika hasil produksinya semakin menurun dan sebaliknya.

Keenam, cukai juga dapat didesain untuk *promote employment*. Misalnya, cukai atas rokok buatan tangan tarifnya lebih rendah daripada tarif cukai atas rokok buatan mesin. Ketujuh, cukai juga dapat digunakan untuk membiayai penelitian, bahkan membiayai *trade promotion activities* agar kualitas produk tertentu semakin meningkat dan dikenal di pasaran global. Misalnya, *the butter levy* di Amerika Serikat *excises on agricultural products* di Australia dan India. Kedelapan, yang tidak kalah pentingnya, sampai tingkat tertentu, cukai juga dapat diadministrasikan relatif secara lebih mudah dalam rangka *generate revenue* yang sangat diperlukan untuk membiayai kegiatan-kegiatan sektor publik/ pemerintah.

c. *Quantitative measurement*

Jika para pengambil kebijakan di bidang fiskal berbicara tentang cukai, biasanya *imply the use of some form of physical control* oleh para *Excise Authorities* yang dilakukan untuk menentukan *tax liability*, serta meyakinkan *compliance with the law*. Sebagai contoh, *premises* dari suatu pabrik rokok serta pabrik-pabrik atau tempat-tempat penimbunan minuman mengandung etil alkohol selalu *closely policed* oleh *Excise Authorities*. Contoh lain adalah *metering device* yang mencatat jumlah-jumlah produksi juga selalu dipergunakan untuk mencegah penyalahgunaan-penyalahgunaan yang mungkin terjadi. Kontrol fisik ini ternyata sangat bermanfaat, mengingat dasar pertimbangan, dasar falsafah, atau sasaran pengenaan cukai yang beraneka ragam, yang tidak semata-mata untuk kepentingan penerimaan negara saja. Kontrol fisik ini menjadi lengkap dengan adanya kewenangan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai untuk

melakukan audit atas pembukuan perusahaan/pabrik.

Kajian yang telah dilakukan beberapa penulis mengenai cukai terhadap minuman berpemanis memberikan kesimpulan layak diberlakukan kebijakan pengenaan cukai terhadap minuman berpemanis. Ester Maria Chandra dan Rini Gufraeni (2009) dalam tulisannya menyimpulkan bahwa dasar pertimbangan pemerintah melakukan ekstensifikasi barang kena cukai pada minuman ringan berkarbonasi yaitu pemenuhan sifat atau karakteristik Barang Kena Cukai yang diatur dalam UU Nomor 39 Tahun 2007 yaitu merupakan barang yang konsumsinya harus dibatasi, peredarannya harus diawasi, barang yang penggunaannya menimbulkan dampak negatif terhadap kesehatan masyarakat dan lingkungan serta barang yang pemakaiannya perlu pembebanan pungutan negara demi keadilan dan keseimbangan. Pemerintah Indonesia melakukan ekstensifikasi Barang Kena Cukai pada minuman ringan berkarbonasi dapat meningkatkan penerimaan cukai bahkan dapat lebih besar dibandingkan penerimaan cukai pada MMEA dan etil alkohol. Peningkatan penerimaan ini dapat dialokasikan pada program-program peningkatan kesehatan.

Sementara penelitian Fachrudin (2018) menyimpulkan bahwa 1) Konsumsi minuman berpemanis semakin meningkat dan masyarakat kurang sadar akan bahayanya bagi kesehatan, sehingga diperlukan intervensi pemerintah untuk dapat mengatasi eksternalitas negatif. 2) instrumen pemerintah yang layak digunakan untuk mengatasi eksternalitas negatif adalah pengenaan cukai. 3) minuman berpemanis memenuhi sifat dan kriteria sebagai obyek cukai. 4) berdasarkan aspek filosofis, legal, sosial ekonomi, referensi (*best practices*), dan operasional, minuman berpemanis memenuhi syarat untuk dikenakan cukai dan fisibel untuk diterapkan.

2.2. Landasan Hukum

Komoditas gula pernah dikenai cukai pada masa kolonial Belanda dengan aturan Ordonansi Cukai Gula (*Suikeraccijns Ordonnantie, Stbl. 1933 No. 351*). Ordonansi ini merupakan warisan dari Pemerintah Hindia Belanda, tidak dapat memenuhi tuntutan pembangunan dan sebagai alat pembaharuan sosial. Hal ini karena pemerintah Kolonial Belanda menganggap Indonesia sebagai daerah jajahannya, sehingga penerapan undang-undangnya senantiasa dikaitkan dengan: 1) politik, ekonomi dan sistem hukum yang semata-mata untuk kepentingan pemerintah Kolonial Belanda; 2) kepentingan pemerintah Hindia Belanda yang menganggap Indonesia sebagai daerah jajahannya; dan 3) Indonesia (Hindia Belanda) merupakan daerah

eksploitasi baik sumber daya alam maupun sumber daya manusianya (kerja paksa/tanam paksa).

Ordonansi cukai ini memiliki beberapa kelemahan yang dapat diidentifikasi antara lain sebagai berikut: 1) diskriminatif; 2) objeknya terbatas; 3) tidak dapat memenuhi tuntutan pembangunan; dan 4) tidak dapat memenuhi perannya sebagai alat pembaharuan sosial. Oleh karena itu, diatur ketentuan cukai dengan diterbitkan Undang-Undang nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai. Dalam undang-undang ini disebutkan bahwa cukai merupakan pajak negara yang dibebankan kepada pemakai dan bersifat selektif serta perluasan pengenaannya berdasarkan sifat atau karakteristik objek cukai. Oleh karena itu, materi Undang-undang ini, selain bertujuan membina dan mengatur, juga memperhatikan prinsip:

- a. keadilan dalam keseimbangan, yaitu kewajiban cukai hanya dibebankan kepada orang-orang yang memang seharusnya diwajibkan untuk itu dan semua pihak yang terkait diperlakukan dengan cara yang sama dalam hal dan kondisi yang sama;
- b. pemberian insentif yang bermanfaat bagi pertumbuhan perekonomian nasional berupa fasilitas pembebasan cukai;
- c. pembatasan dalam rangka perlindungan masyarakat di bidang kesehatan, ketertiban, dan keamanan;
- d. netral dalam pemungutan cukai yang tidak menimbulkan distorsi pada perekonomian nasional;
- e. kelayakan administrasi dengan maksud agar pelaksanaan administrasi cukai dapat dilaksanakan secara tertib, terkendali, sederhana dan mudah dipahami oleh masyarakat;
- f. kepentingan penerimaan negara, dalam arti fleksibilitas ketentuan dalam undang-undang ini dapat menjamin peningkatan penerimaan negara, sehingga dapat mengantisipasi kebutuhan peningkatan pembiayaan pembanguna nasional;
- g. pengawasan dan penerapan sanksi untuk menjamin ditaatinya ketentuan yang diatur dalam Undang-undang ini.

Sementara itu, pengertian cukai menurut Undang-Undang (UU) Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan dalam undang-undang, dimana sifat atau karakteristik yang ditetapkan antara lain meliputi:

- a. konsumsinya perlu dikendalikan;
- b. peredarannya perlu diawasi;

- c. pemakaiannya dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat atau lingkungan hidup; atau
- d. pemakaiannya perlu pembebanan pungutan negara demi keadilan dan keseimbangan.

Menurut pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39, sampai dengan saat ini cukai dikenakan terhadap 3 (tiga) jenis barang yaitu etil alkohol, minuman yang mengandung etil alkohol, dan hasil tembakau. Pada ayat (2) tertulis: "Penambahan atau pengurangan jenis Barang Kena Cukai diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah." Kemudian dalam penjelasan ayat tersebut disebutkan bahwa penambahan atau pengurangan jenis barang kena cukai disampaikan oleh pemerintah kepada alat kelengkapan DPR RI yang membidangi keuangan untuk mendapatkan persetujuan dan dimasukkan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan menyebutkan definisi pada pasal 1 no 13, bahwa Pelayanan kesehatan preventif adalah suatu kegiatan pencegahan terhadap suatu masalah kesehatan/penyakit. Selanjutnya pada pasal 158 disebutkan, pada ayat (1) bahwa Pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat melakukan upaya pencegahan, pengendalian, dan penanganan penyakit tidak menular beserta akibat yang ditimbulkannya. Pada ayat (2) tertulis, Upaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk meningkatkan pengetahuan, kesadaran, kemauan berperilaku sehat dan mencegah terjadinya penyakit tidak menular beserta akibat yang ditimbulkan.

Dengan demikian pengenaan cukai pada gula memiliki korelasi pengendalian konsumsi gula yang berpotensi meningkatkan risiko timbulnya penyakit tidak menular. Secara landasan hukum, Undang-Undang Cukai memiliki kaitan untuk pengendalian konsumsi gula lewat instrumen fiskal yang berkaitan dengan pertimbangan dalam Undang-Undang Kesehatan bahwa setiap kegiatan dalam upaya untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dilaksanakan berdasarkan prinsip nondiskriminatif, partisipatif, dan berkelanjutan dalam rangka pembentukan sumber daya manusia Indonesia, serta peningkatan ketahanan dan daya saing bangsa bagi pembangunan nasional dan setiap hal yang menyebabkan terjadinya gangguan kesehatan pada masyarakat Indonesia akan menimbulkan kerugian ekonomi yang besar bagi negara, dan setiap upaya peningkatan derajat kesehatan masyarakat juga berarti investasi bagi pembangunan negara

2.3. Kerangka Alur Berpikir

Dari teori tentang cukai dan telah tersedianya aturan hukum Undang-Undang Cukai dan Undang-Undang Kesehatan, dapat disusun kerangka alur berpikir untuk pengenalan cukai terhadap gula.

Kesehatan merupakan modal dasar bagi manusia untuk dapat melakukan aktivitas, yang dalam konsep bermasyarakat dan bernegara, menjadi modal dasar untuk dapat melaksanakan pembangunan dan meraih kemajuan di berbagai bidang. Akan tetapi, seiring dengan adanya kemajuan ekonomi, muncul berbagai perubahan dalam persepsi dan gaya hidup yang sebagian berpotensi memberikan dampak buruk bagi kesehatan, salah satunya dalam konsumsi gula, baik lewat konsumsi gula saat membuat minuman dalam rumah tangga, makanan mengandung gula olahan rumah tangga, hingga konsumsi makanan dan minuman yang diproduksi secara masif oleh industri makanan dan minuman yang makin mendekat ke masyarakat dengan makin berkembangnya gerai pasar atau warung *modern* hingga ke kecamatan dan desa-desa.

Masyarakat baik yang berpendidikan rendah maupun yang berpendidikan tinggi banyak yang tidak memperhatikan secara ketat batasan asupan gula per hari, sehingga berpotensi berlebih dalam konsumsi gulanya. Berdasarkan data penelitian Riset Kesehatan Dasar Kementerian Kesehatan di tahun 2013, sebanyak 53,1% penduduk Indonesia yang berusia di atas 10 tahun, mempunyai kebiasaan mengonsumsi gula berlebih. Konsumsi gula berlebihan tersebut, biasanya dilakukan masyarakat saat mereka mengonsumsi makanan dan minuman manis. Kementerian Kesehatan merekomendasikan asupan gula tidak melebihi 50 gram atau 4 sendok makan per orang per hari.

Untuk mengendalikan konsumsi gula, maka dilakukan upaya pada sisi pembelian gula oleh masyarakat dengan menambahkan sejumlah beban pada harga gula sehingga harga gula menjadi lebih mahal. Dengan naiknya harga gula, masyarakat menjadi makin terbatas aksesnya untuk membeli gula dan dapat mempengaruhi perilaku masyarakat untuk mengonsumsi gula yang makin sedikit.

Peran cukai yang meningkatkan harga gula berperan secara preventif dalam konsumsi gula masyarakat dan mengurangi risiko munculnya penyakit tidak menular seperti diabetes. Di sisi lain penerimaan cukai yang biasanya diterima di muka sebelum barang beredar di masyarakat, dananya dapat dimanfaatkan pada sisi kuratif untuk pengobatan

pasien yang diakibatkan kelebihan mengonsumsi gula seperti diabetes, obesitas, dan lain-lain.

3. METODOLOGI PENELITIAN

Metode pengumpulan data dilakukan dengan cara studi kepustakaan (*library reasearch*), yaitu mengumpulkan data dengan cara membaca peraturan perundang-undangan, buku dan jenis literatur lainnya yang terkait pengenalan cukai dan komoditas gula. Dari data yang ada dibuat simulasi penerimaan cukai dengan beberapa alternatif besaran cukainya.

Metodologi penelitian ini dilakukan dengan studi literatur dan mempelajari data serta informasi terkait penyakit diabetes melitus dan konsumsi gula masyarakat Indonesia. Kajian ini dilakukan dengan menggunakan analisis manfaat-biaya. Ada beberapa pendekatan atau metode untuk menilai manfaat-biaya sebuah keputusan proyek, atau dalam hal ini adalah kebijakan pemerintah. Ada metode *Net Present Value* (NPV), *Return on Investement* (ROI), *Payback Period* (PP), dan *Internal Rate of Return* (IRR). Analisis manfaat-biaya di sini mengadopsi metode ROI yang digunakan dalam rangka mengetahui manfaat pengenalan cukai terhadap komoditas gula dan aspek biaya implementasi kebijakan cukai ini. Rumus metode ROI adalah:

$$ROI = \frac{\text{Total manfaat} - \text{Total biaya}}{\text{Total biaya}}$$

Analisis manfaat-biaya di dalam kajian ini menggunakan metode ROI karena lebih mudah untuk mengetahui manfaat dan biayanya, bahwa penerimaan cukai dan biaya yang dikeluarkan setiap tahun bisa langsung dihitung. Selain itu penetapan besaran tarif cukai sudah mempertimbangkan angka pertumbuhan ekonomi dan tingkat inflasi, sehingga mewakili nilai uang pada tahun yang bersangkutan dan dapat dikurangi dengan biaya riil pada tahun yang sama.

4. HASIL PENELITIAN

4.1. Data Gula

Menurut Kementerian Perindustrian (2017), pada tahun 2016 kebutuhan gula nasional mencapai 6,2 juta ton terdiri dari 3 juta ton gula konsumsi dan gula rafinasi untuk kebutuhan industri makanan dan minuman sebesar 3,2 juta ton, sementara produksi hanya sebesar 2,2 juta ton. Berikut neraca gula dari Kementerian Perindustrian, untuk perkiraan total konsumsi dari tahun 2017 sampai dengan 2030.

Tabel 4.1 Perkiraan Konsumsi Gula Nasional 2017 – 2030 (juta ton)

Tahun	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Konsumsi	6,262	6,528	6,796	7,077	7,352	7,628	7,905	8,182	8,446	8,718	8,990	9,262	9,535	9,809

Sumber: Kementerian Perindustrian

Dari data tersebut dapat dilihat bahwa konsumsi gula masih terus meningkat walaupun persentase kenaikannya makin kecil. Dari tahun 2017-2018 kenaikan konsumsi sebesar 4,24 persen, kemudian pada tahun 2022-2023 kenaikan sebesar 3,63 persen dan pada tahun 2029-2030 kenaikan sebesar 2,87 persen.

Perlu diketahui juga bahwa harga jual gula di Indonesia dibandingkan dengan beberapa negara lain, harga di Indonesia jauh lebih mahal. Negara-negara penghasil gula terbesar dunia seperti India dan Brasil, bisa menjual harga gula di tingkat konsumen Rp3.500,-/kg. Sementara harga rata-rata gula konsumsi di dalam negeri menurut Kementerian Perdagangan yakni Rp14.000,-/kg, yang kemudian pernah harga gula dijual di pasar paling mahal Rp12.500,-/kg. (Idris, 2017).

4.2. Benchmark Pengenaan Cukai

Ada beberapa negara yang mengenakan cukai terhadap gula dan barang lain yang terkait unsur pemanis dalam makanan atau minumannya. *Benchmark* beberapa negara yang mengenakan cukai terhadap banyak barang adalah sebagai berikut (Warta Bea Cukai, 1998):

Tabel 4.2
Negara yang Mengenaikan Cukai pada Gula

No	Negara	Barang Dikenai Cukai
1	Finlandia	minuman ringan
2	Perancis	gula, minuman ringan
3	Jerman	gula, biang gula, es krim, minuman ringan
4	India	gula, minuman ringan
5	Jepang	gula, minuman ringan
6	Malaysia	gula
7	Singapura	gula, tarif makanan dan minuman
8	Amerika Serikat	gula

Sumber: Warta Bea Cukai. Desember 1998.

Dari data tersebut dapat dilihat bahwa memang Finlandia tidak mengenakan cukai terhadap gula, tetapi mengenakan cukai terhadap minuman ringan yang tentunya mengandung gula. Hal seperti ini yang dilakukan beberapa negara di Asean seperti Thailand, Kamboja, Laos, dan Myanmar yang mengenakan cukai terhadap minuman ringan berpemanis.

Malaysia dan Amerika Serikat mengenakan cukai terhadap gula, yang artinya mengenakan cukai pada barang yang memang memiliki dampak negatif bagi kesehatan dan dipungut di hulu, terlepas gula tersebut dikonsumsi langsung atau yang menjadi bagian dari makanan dan minuman hasil olahan pabrik.

Sementara negara Perancis, Jerman, India, Jepang, dan Singapura, selain mengenakan cukai terhadap gula, juga mengenakan cukai terhadap

barang lain atau hal lain yang relevan terkait mengandung gula. Ini merupakan upaya pengendalian yang optimal, yang bisa jadi dalam operasionalnya dengan berbagai pengaturan seperti Indonesia yang mengenakan cukai pada etil alkohol dan minuman mengandung etil alkohol.

Benchmark atau kaji-banding ini diperlukan untuk penguatan bagi kelayakan rencana pengambilan kebijakan oleh pemerintah agar tersedia landasan yang lebih pasti untuk implementasi kebijakan baru, bahwa sudah ada negara lain yang menerapkan kebijakan serupa dan memberi manfaat bagi pemerintah dan masyarakat di negara tersebut. *Benchmark* juga memberikan semacam pembelajaran kepada pemerintah dan semua *stakeholder* agar lebih terbuka mengambil sikap “melihat ke luar” (*outward looking*) sehingga lebih adaptif terhadap hal baru yang mengarah pada kemajuan.

Dari *benchmark* ini, dapat diartikan bahwa negara-negara tersebut sangat peduli dengan kesehatan penduduknya dan melakukan pengaturan lewat kebijakan cukai terhadap gula. Cukai ini bersifat mengatur perilaku konsumen dari sisi tambahan beban harga sehingga merupakan upaya pencegahan dan/atau mengurangi risiko berkembangnya penyakit diabetes. Indonesia perlu menerapkan kebijakan cukai ini karena dengan adanya bonus demografi diharapkan yang muncul adalah generasi yang sehat dan cerdas sehingga bisa produktif dalam proses pembangunan, bukan generasi dengan penyakit yang malah membebani Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

4.3. Analisis

Menurut Proyeksi Penduduk Indonesia (BPS, 2013), hasil proyeksi menunjukkan bahwa jumlah penduduk Indonesia selama dua puluh lima tahun mendatang terus meningkat yaitu dari 238,5 juta pada tahun 2010 menjadi 305,6 juta pada tahun 2035. Walaupun demikian, pertumbuhan rata-rata per tahun penduduk Indonesia selama periode 2010-2035 menunjukkan kecenderungan terus menurun. Dalam periode 2010-2015 dan 2030-2035 laju pertumbuhan penduduk turun dari 1,38 persen menjadi 0,62 persen per tahun.

Kenaikan konsumsi gula dari perkiraan yang disusun Kementerian Perindustrian menunjukkan masih besarnya peningkatan konsumsi gula nasional. Dari tahun 2017-2018 kenaikan konsumsi sebesar 4,24 persen, kemudian pada tahun 2022-2023 kenaikan sebesar 3,63 persen dan pada tahun 2029-2030 kenaikan sebesar 2,87 persen.

Dari perbandingan antara laju pertumbuhan penduduk dengan kenaikan konsumsi gula dapat diperoleh gambaran semakin

tingginya konsumsi masing-masing orang per tahunnya. Hal ini menunjukkan bahwa konsumsi gula penduduk Indonesia masih berlebih yang berpotensi pada risiko terkena penyakit tidak menular seperti obesitas, diabetes dan penyakit lain yang dipicu oleh konsumsi gula berlebih. Ini sejalan dengan data proporsi penderita diabetes melitus menurut survei Riset Kesehatan Dasar (Riskesmas) Kementerian Kesehatan tahun pada 2007 dan 2013, yang hasilnya menyatakan bahwa telah mengalami peningkatan dari 5,7% menjadi 6,9% jumlah penduduk.

Dari kondisi tersebut maka pengenaan cukai terhadap gula menjadi sangat penting. Berikut simulasi tarif cukai dan perkiraan penerimaan cukai dari gula pasir dengan menggunakan beberapa besaran tarif spesifik dan persamaannya dalam tarif advalorem. Cukai dikenakan pada gula dengan masing-masing besaran Rp625,- per kg atau 5% dari harga jual Rp12.500,- per kg, Rp1.875,- per kg atau 15% dari harga jual Rp12.500,- per kg, dan Rp3.750,- per kg atau 30% dari harga jual Rp12.500,- per kg.

Tabel 4.3

Simulasi Penerimaan Cukai Gula Tahun 2018

Potensi Penerimaan Cukai Gula tahun 2018											
Gula		Jumlah (juta ton)	Alternatif Tarif Cukai						Potensi Penerimaan (Rp Miliar)		
Jenis	Harga		1		2		3		1	2	3
			Spesifik	Adv	Spesifik	Adv	Spesifik	Adv			
Gula Pasir	12.500	6.528	625	5%	1.875	15%	3.750	30%	4.080	12.240	24.480

Sumber: Kementerian Perindustrian. 2017, (Simulasi tarif)

Dari simulasi tersebut dapat diketahui bahwa dasar angka konsumsi adalah tahun 2018 sebesar 6,528 juta ton gula pasir, dengan asumsi harga yang ditetapkan sebesar Rp12.500,- per kg. Harga Rp12.500,- ini dipilih dalam simulasi dengan asumsi pendekatan moderat atau pesimis, karena harga transaksi yang ada di pasaran bisa jadi lebih tinggi dari Rp12.500,- per kg.

Dari tiga besaran simulasi tarif cukai tersebut, dapat diperoleh gambaran bahwa dengan tarif rendah dapat menghasilkan penerimaan cukai sebesar Rp4,08 triliun, dengan tarif sedang menghasilkan cukai Rp12,24 trilion, dan dengan tarif tinggi menghasilkan Rp24,48 triliun. Dengan besaran tarif yang mana saja dapat dihasilkan penerimaan cukai yang signifikan. Hasil ini memang tak sebesar penerimaan cukai hasil tembakau yang pada tahun 2015 menghasilkan Rp144,8 triliun, tetapi untuk jenis barang kena cukai baru termasuk besar, apalagi sejak terbit Undang-Undang Cukai tahun 1995 dan direvisi tahun 2007, belum berhasil dilakukan ekstensifikasi barang kena cukai.

Hasil penerimaan cukai dari simulasi tarif cukai dengan tarif rendah sebesar Rp4,08 triliun merupakan tambahan penerimaan negara yang cukup besar. Tarif 5% merupakan tarif yang

sangat rendah karena dalam Undang-Undang Cukai pasal 5 ayat (2) disebutkan bahwa Barang kena cukai lainnya (selain hasil tembakau) dikenai cukai berdasarkan tarif paling tinggi: a. untuk yang dibuat di Indonesia: 1.150% (seribu seratus lima puluh persen) dari harga dasar apabila harga dasar yang digunakan adalah harga jual pabrik; atau 80% (delapan puluh persen) dari harga dasar apabila harga dasar yang digunakan adalah harga jual eceran. Untuk barang impor juga diberlakukan sama besaran tarifnya dengan yang dibuat di Indonesia. Penerimaan cukai gula memberi manfaat (*benefit*) yang signifikan bagi penerimaan negara sehingga turut memberikan penguatan kapasitas fiskal pemerintah setiap tahunnya yang akan masuk dalam penerimaan cukai dalam APBN.

Timbulnya biaya (*cost*) dari penyiapan kajian pengenaan cukai gula sampai dengan implementasi di lapangan memerlukan anggaran dari pemerintah. Dengan asumsi kajian tersebut dilakukan dengan beberapa kali pertemuan, termasuk dengan rapat antar kementerian, kunjungan lapangan atau studi banding, hingga penyusunan naskah akademis dan pengajuan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) ke DPR, maka dapat diperkirakan bahwa biayanya masih termasuk kecil. Biaya yang dikeluarkan tidak mungkin mencapai angka triliun, dan diperkirakan menghabiskan biaya sebesar Rp3 miliar pada tahun persiapan atau tahun ke-0.

Tabel 4.4

Manfaat-Biaya Cukai Gula 2018 - 2020

Rincian Biaya dan Manfaat	Tahun ke-0 (Rp) (Jutaan)	Tahun ke-1 (Rp) (Jutaan)	Tahun ke-2 (Rp) (Jutaan)	Tahun ke-3 (Rp) (Jutaan)
Rincian Biaya				
Rapat, FGD,	660			
Konsinyasi	500			
Studi Banding	250			
Penyusunan Laporan	640	400	450	500
Penyusunan Peraturan Pemerintah,	350			
Peraturan Menteri Keuangan, Peraturan	600			
Direktur Jenderal Aplikasi Sistem Cukai		100	125	150
Sosialisasi Peraturan Perawatan Aplikasi Sistem Cukai		97.920	108.736	120.309
Cetak Pita Cukai				
Total Biaya (TB)	3.000	98.420	109.311	120.959
Rincian Manfaat				
Penerimaan cukai gula		4.080.000	4.247.500	4.423.125
Total Manfaat (TM)		4.080.000	4.247.500	4.423.125
Proceed (Selisih TM dan TB)		3.981.580	4.138.189	4.302.166

Sumber: Simulasi penerimaan cukai dan perkiraan biaya

Rincian biaya merupakan perkiraan biaya satuan kegiatan oleh pemerintah dikalikan dengan frekuensi pelaksanaan kegiatan yang diperlukan. Frekuensi pelaksanaan kegiatan sudah mempertimbangkan bahwa tidak mudah membuat kebijakan baru yang berdampak pada

daya beli masyarakat, sehingga rapat diperkirakan 5 kali, *Focus Group Discussion* (FGD) dan konsinyasi 5 kali. Penyusunan Peraturan Pemerintah diikuti dengan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) dan Peraturan Direktur Jenderal Bea dan Cukai (Perdirjen BC) juga melalui beberapa kali rapat antar instansi. Untuk sosialisasi peraturan dilakukan di 4 (empat) kota yang dianggap representatif terkait adanya barang kena cukai yang baru. Sementara perawatan aplikasi sistem dan pencetakan pita cukai rutin dilakukan pada tiap tahun pelaksanaan pemungutan cukai gula. Pada tahun ke-1 sampai dengan ke-3 biaya yang muncul adalah penyusunan PMK dan Perdirjen BC, perawatan aplikasi sistem cukai serta pencetakan pita cukai dengan mempertimbangkan jumlah produksi gula dan harga satuan keping pita cukai.

Dengan pendekatan mengadopsi metode *Return on Investment* (ROI), maka dapat diketahui hasil ROI untuk implementasi kebijakan cukai gula dalam 3 (tiga) tahun adalah :

$$\left(\frac{Rp12.421.935,- - Rp331.690,-}{Rp331.690,-} \right) \times 100\% = 3.645\%$$

Hasil ini sangat besar yang menunjukkan bahwa pengenaan cukai terhadap gula akan memberikan penerimaan negara yang sangat tinggi dibanding investasi atau biaya yang dikeluarkan.

Terkait dampak yang mungkin timbul terkait kebijakan cukai gula ini pada sisi industri gula dan tenaga kerja, maka dapat ditempuh cara *earmarking* atau seperti dana bagi hasil dari sebagian penerimaan cukai untuk menanggulangi dampak pelemahan industri dan pemutusan hubungan kerja. Untuk *earmarking* cukai sampai dengan saat ini yang sudah dilakukan adalah dana bagi hasil untuk cukai hasil tembakau dari penerimaan cukai yang diatur pelaksanaannya dengan Peraturan Menteri Keuangan (PMK). Dan bagi hasil tersebut juga bisa dimanfaatkan di bidang kesehatan, baik untuk pengobatan maupun pencegahan melalui cara promosi kesehatan oleh Kementerian Kesehatan.

Dari perhitungan simulasi dan analisis di atas dapat diketahui bahwa pengenaan cukai terhadap gula memberikan hasil positif dalam analisis manfaat-biaya dan jumlah cukai yang signifikan untuk menambah penerimaan perpajakan sehingga meningkatkan kemampuan pemerintah untuk membiayai pembangunan.

Memang perlu mempertimbangkan elastisitas permintaan komoditas gula, meskipun ada penelitian yang memberikan hasil bahwa perubahan harga bersifat inelastis. Terkait hal ini ada penelitian oleh Triyani (2016), menyatakan bahwa ada beberapa faktor yang mempengaruhi permintaan gula di Indonesia, salah satunya faktor kenaikan harga domestik gula. Dalam kajiannya tertulis bahwa koefisien harga gula domestik bernilai positif, yang artinya harga gula domestik

mempunyai hubungan positif terhadap permintaan gula dalam jangka panjang. Semakin tinggi harga gula, maka permintaan gula Indonesia semakin meningkat. Hal ini berlawanan dengan teori ekonomi yaitu, apabila harga semakin tinggi maka diikuti dengan permintaan yang menurun (*ceteris paribus*). Nilai probabilitas t-statistik dari variabel harga sebesar 0.0416 menunjukkan pengaruh yang signifikan dari harga terhadap konsumsi pada tingkat signifikansi sebesar 5%, Namun dalam jangka panjang masyarakat tetap mengonsumsi gula dengan harga yang semakin tinggi. Hal tersebut terjadi, karena gula merupakan barang kebutuhan pokok sehingga elastisitas harga sendiri (*own-price elasticity*) untuk permintaan gula bersifat in-elastis (Sugianto, 2007; Yusbar, dkk, 2010).

Gula merupakan salah satu komoditas yang dikelompokkan ke dalam komoditas pangan penting oleh Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian, termasuk salah satu dari sembilan bahan pangan yang disusun oleh Badan Pusat Statistik, dan sebagai komoditas yang sangat sering dibahas dalam Tim Koordinasi Stabilisasi Pangan Pokok sebagai amanat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan pasal 55 ayat (1), bahwa Pemerintah berkewajiban melakukan stabilisasi pasokan dan harga Pangan Pokok di tingkat produsen dan konsumen. Hal ini menjadi tidak mudah untuk diterapkan tanpa konsep yang jelas dan bermanfaat, karena bisa jadi masyarakat memiliki resistensi atau penolakan, sehingga diperlukan strategi pendekatan yang intensif dan terus menerus. Selain itu, harga gula yang termasuk tinggi di Indonesia memerlukan pemikiran strategis lainnya, misalnya pemberian kemudahan atau insentif fiskal bagi produk pemanis selain gula tebu yang dinilai lebih aman bagi kesehatan. Jika hal ini dilakukan dapat memacu pertumbuhan industri yang bisa menyerap tenaga kerja dan menghasilkan gula atau pemanis yang lebih aman bagi kesehatan masyarakat.

4.4. Mekanisme Pelunasan Cukai

Dalam Undang-Undang nomor 39 tahun 2007, pada pasal 7 ayat (1) tertulis: "*Cukai atas barang kena cukai yang dibuat di Indonesia, dilunasi pada saat pengeluaran barang kena cukai dari pabrik atau tempat penyimpanan.*" Sedangkan pelunasan cukai atas barang impor diatur pada ayat (2): "*Cukai atas barang kena cukai yang diimpor dilunasi pada saat barang kena cukai diimpor untuk dipakai.*"

Tentang cara pelunasan cukainya diatur pada ayat (3), dilaksanakan dengan: a. pembayaran; b. pelekatan pita cukai; atau c. pembubuhan tanda pelunasan cukai lainnya.

Terkait dengan gula, mekanisme pelunasan cukai dilaksanakan dengan cara pelekatan pita

cukai pada kemasannya, yang bisa disiapkan dalam kemasan per 1 kg, 2 kg, dan seterusnya yang dianggap masih ringan atau tidak menyulitkan saat dibawa. Dengan cara ini maka selain pelunasan cukainya terlaksana, juga ada jejak transaksi pelunasan yang tercantum pada kemasan gula yang dijual sehingga memudahkan petugas Bea dan Cukai untuk melaksanakan operasi penegakan hukum cukai di lapangan. Sedangkan untuk impor barang jadi gula, maka pelunasan dengan pita cukai dilakukan oleh importir bersamaan dengan pembayaran bea masuk dan pungutan lain dalam rangka impor di kantor Bea dan Cukai pemasukan barang tersebut.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan analisis yang dilakukan dengan data minimal yang tersedia dari Kementerian Perindustrian pada posisi pesimis dengan tarif minimal, maka potensi cukai dari konsumsi gula memberikan penerimaan cukai yang signifikan. Jika diperoleh data yang lebih detail seluruh konsumsi gula, maka akan diperoleh angka penerimaan cukai yang lebih besar lagi. Dari sisi manfaat-biaya, penelitian ini memberikan hasil positif dan layak diterapkan kebijakan pengenaan cukai terhadap gula. Dari sisi keterpengaruhannya terhadap permintaan gula, ada penelitian sebelumnya yang menyimpulkan bahwa dalam jangka panjang kenaikan harga tidak berpengaruh pada sisi permintaan. Karena gula merupakan bahan pangan pokok, yang memang dibutuhkan sehari-hari, maka termasuk barang inelastis.

Disarankan untuk dilakukan kajian yang lebih komprehensif mengenai pengenaan cukai terhadap gula dengan mengundang kementerian lain yang terkait. Selanjutnya dapat dikomunikasikan kepada DPR mengenai kajian tersebut karena untuk penambahan barang kena cukai harus melalui mekanisme penerbitan Peraturan Pemerintah dan mendapat persetujuan DPR seperti diatur pada pasal 4 ayat (2) Undang-Undang (UU) Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai.

6. IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa cukai merupakan instrumen yang sangat penting untuk pengendalian konsumsi gula. Dari berbagai teori, cukai sebagai instrumen fiskal sangat efektif untuk pengendalian konsumsi dibanding instrumen lain yang nonfiskal, meskipun untuk barang konsumsi inelastis mesti dengan tarif yang tinggi untuk mendapat hasil yang signifikan. Akan tetapi dari sisi fiskal, penerimaan cukai dari gula memberikan hasil yang cukup besar.

Gula merupakan komoditas bahan pokok yang dikonsumsi secara luas oleh masyarakat dan bukan barang yang dikenai cukai, sehingga akan

ada perubahan saat menjadi barang kena cukai. Beberapa implikasi yang timbul dari pengenaan cukai gula tersebut antara lain: 1) implikasi terhadap Direktorat Jenderal Bea dan Cukai untuk mempersiapkan perangkat dalam implementasi pengenaan cukai pada gula, 2) implikasi terhadap pegawai Direktorat Jenderal Bea dan Cukai untuk bertambahnya pekerjaan pengenaan cukai pada gula, 3) implikasi terhadap Badan Kebijakan Fiskal untuk melakukan penyesuaian penyusunan tarif cukai gula dalam rentang waktu tertentu, 4) implikasi terhadap Pemerintah untuk menyesuaikan pengaturan harga gula sebagai bahan pangan pokok, dan 5) implikasi terhadap masyarakat sebagai konsumen gula yang akan menyesuaikan dalam pola belanjanya.

- 1) Implikasi terhadap Direktorat Jenderal Bea dan Cukai untuk mempersiapkan perangkat dalam implementasi pengenaan cukai pada gula, karena dengan bertambahnya objek barang kena cukai sehingga diperlukan penyesuaian pada program sistem aplikasi cukai yang selama ini baru untuk 3 (tiga) jenis barang kena cukai.
- 2) Implikasi terhadap pegawai Direktorat Jenderal Bea dan Cukai untuk bertambahnya pekerjaan pengenaan cukai pada gula, sehingga pegawai dituntut untuk paham dan melakukan penyesuaian dalam jenis dan volume pekerjaannya terkait dengan bertambahnya barang kena cukai.
- 3) Implikasi terhadap Badan Kebijakan Fiskal untuk melakukan penyesuaian penyusunan tarif cukai gula dalam rentang waktu tertentu, baik pengenaan dengan sistem tarif *advalorem* maupun spesifik memerlukan penyesuaian besaran tarif cukai yang optimal untuk pengendalian konsumsi dan penerimaan cukai.
- 4) Implikasi terhadap Pemerintah untuk menyesuaikan pengaturan harga gula sebagai bahan pangan pokok, karena sebelum dikenai cukai diatur harganya yang diarahkan pada harga terjangkau sedangkan ketika menjadi barang kena cukai ada perubahan pengaturan agar barang tidak terlalu murah dan ada unsur pengendaliannya dalam peredaran komoditas gula.
- 5) Implikasi terhadap masyarakat sebagai konsumen gula yang akan menyesuaikan dalam pola belanjanya, karena dengan meningkatnya harga, konsumen akan membuat pola baru untuk penyesuaian belanjanya yang bisa jadi berkurang belanja gula dan lebih prioritas pada kebutuhan yang dianggap lebih pokok.

Penelitian ini memiliki keterbatasan karena hanya menganalisis salah satu jenis gula yaitu gula pasir atau gula putih, sementara gula yang dikonsumsi masyarakat ada beberapa jenis lagi seperti gula tebu, gula kelapa, dan gula aren. Juga

belum menghitung dampak negatif secara terukur terkait kebijakan cukai ini karena memerlukan survei lapangan yang lebih komprehensif dan membutuhkan waktu yang lebih banyak lagi. Keterbatasan lain adalah data yang diacu adalah yang disusun oleh Kementerian Perindustrian, sementara data yang dikeluarkan oleh Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan dan lembaga lain bisa berbeda sehingga akan memberikan hasil kajian yang berbeda.

DAFTAR PUSTAKA

- Ade Ayu Triyani. 2016. *Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Permintaan Gula Di Indonesia Tahun 1985-2014*, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2016.
- Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan Kementerian Kesehatan. 2008. *Riset Kesehatan Dasar: Riskesdas 2007*.
- Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan Kementerian Kesehatan. 2013. *Riset Kesehatan Dasar: Riskesdas 2013*.
- Badan Pusat Statistik. 2013. *Proyeksi Penduduk Indonesia*, kerjasama Badan Pusat Statistik, Kementerian PPN/Bappenas dan UNFPA, Jakarta, 2013.
- Ester Maria Chandra dan Rini Gufraeni. 2009. *Kajian Ekstensifikasi Barang Kena Cukai pada Minuman Ringan Berkarbonasi*, Bisnis dan Birokrasi, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Volume 16, Nomor 3, Sept – Des 2009, halaman 170-179.
- Kementerian Kesehatan. 2013. *Peraturan Menteri Kesehatan nomor 30 tahun 2013 tentang Pencantuman Informasi Kandungan Gula, Garam dan Lemak serta Pesan Kesehatan untuk Pangan Olahan dan Pangan Siap Saji*.
- Kementerian Perindustrian. 2017. *Implementasi Peraturan Menteri Perindustrian Nomor 10/M-IND/3/2017 Dan Kebijakan Pembangunan PG Baru Dan Pengembangan PG Existing Berbasis Tebu*, Yogyakarta, 9 September 2017.
- Mohammad Fachrudin. 2018. *Analisis Fisibilitas Minuman Berpemanis Sebagai Obyek Cukai dan Penerapan Pemungutannya di Indonesia*, Politeknik Keuangan negara STAN, 2018.
- Muhammad Idris. 2017. *Harga Gula di Brasil dan India Rp 3.500/kg, di RI Paling Murah Rp 12.500*, <https://finance.detik.com/industri/d-3400803/harga-gula-di-brasil-dan-india-rp-3500kg-di-ri-paling-murah-rp-12500> diakses pada 15 Juni 2018
- Permana Agung. 1998. *Mobilisasi Potensi Cukai: 12 Objek Baru Menunggu "Lampu Hijau"*, Warta Bea Cukai, No. 289 Desember 1998, halaman 14-19.
- Pusat Data dan Informasi Kementerian Kesehatan. 2014. *Situasi dan Analisis Diabetes*, Jakarta, 2014.
- Shierine Wangsa Wibawa. 2017. *Miris, Indonesia Peringkat 7 Pasien Diabetes Terbanyak di Dunia*, <https://sains.kompas.com/read/2017/11/11/170400823/miris-indonesia-peringkat-7-pasien-diabetes-terbanyak-di-dunia> diakses pada 15 April 2018.
- Sijbren Cnossen, *Theory and Practice of Excise Taxation: Smoking, Drinking, Gambling, Polluting, and Driving*, Oxford University Press, New York, First Published 2005, hal 3-6.
- Permana Agung. 1998. *Mobilisasi Potensi Cukai: 12 Objek Baru Menunggu "Lampu Hijau"*, Warta Beacukai, No. 289 Desember 1998, halaman 14-19.
-2010. *Gula Darah Sewaktu*, <http://www.guladarah.com/2010/12/gula-darah-sewaktu.html>, diakses pada 19 Juli 2016.
- Undang-Undang No. 11 Tahun 1995 Tentang Cukai.
- Undang-undang No. 39 tahun 2007 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 11 Tahun 1995 Tentang Cukai.
- Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan