

Mengurangi Keterjangkauan Rokok di Indonesia

Pesan utama:

- Pemerintah telah berupaya untuk mengurangi keterjangkauan rokok di Indonesia, namun masih banyak hal yang harus dicapai, salah satunya karena harga rokok di Indonesia yang sangat murah dibandingkan dengan negara berpenghasilan menengah ke atas lainnya.
- Selain meningkatkan tarif cukai hasil tembakau secara konsisten, perlu penyederhanaan struktur cukai untuk mendapatkan manfaat penuh dari penurunan keterjangkauan harga rokok.
- Sembari menjaga konsistensi dalam mengurangi keterjangkauan harga rokok, upaya lainnya seperti pelarangan iklan rokok, penegakkan implementasi kawasan tanpa rokok, serta memperluas gambar peringatan kesehatan perlu

Epidemi rokok Indonesia: beban kesehatan & ekonomi

Data Riset Kesehatan Dasar (Riskesmas) 2018 menunjukkan bahwa prevalensi laki-laki dewasa merokok di Indonesia mencapai 62,8%. Angka tersebut menjadikan Indonesia sebagai negara dengan prevalensi laki-laki merokok tertinggi kedua di dunia. Padahal, kematian yang disebabkan oleh penyakit yang terkait dengan perilaku merokok menyumbang lebih dari 21% penyakit kronis di Indonesia, dengan estimasi 14,7% atau sekitar 225.720 jiwa meninggal setiap tahunnya disebabkan oleh rokok.

Seiring dengan beban kesehatan yang ditimbulkan, konsumsi rokok juga menimbulkan beban ekonomi yang berat, baik secara langsung maupun tidak langsung. Penyakit yang terkait dengan perilaku merokok semakin membebani program jaminan kesehatan negara. Diperkirakan pengeluaran kesehatan untuk membiayai penyakit terkait rokok mencapai 1,2 miliar USD (17 triliun rupiah) per tahun atau sekitar 8% dari pengeluaran pemerintah di sektor kesehatan. Secara tidak langsung, konsumsi rokok menyebabkan penurunan kualitas kesehatan yang pada gilirannya mengakibatkan penurunan produktivitas. Hal ini tentu memberikan tantangan yang semakin besar bagi negara, terutama dalam menghadapi bonus demografi.

Keterjangkauan rokok dan cukai hasil tembakau

Tingginya angka prevalensi merokok di Indonesia salah satunya disebabkan oleh keterjangkauan harga rokok. Sehingga, analisis keterjangkauan harga rokok menjadi penting karena erat kaitannya dengan salah satu instrumen pengendalian konsumsi rokok yang terbukti efektif penerapannya di berbagai negara, yakni cukai hasil tembakau. Cukai hasil tembakau yang tinggi berkontribusi dalam menaikkan harga rokok yang kemudian mengurangi prevalensi serta intensitas merokok secara signifikan sembari meningkatkan basis penerimaan negara. Namun demikian, Indonesia belum sepenuhnya memanfaatkan potensi tersebut. Baik cukai maupun harga rokok, secara absolut dan relatif masih terbilang rendah.

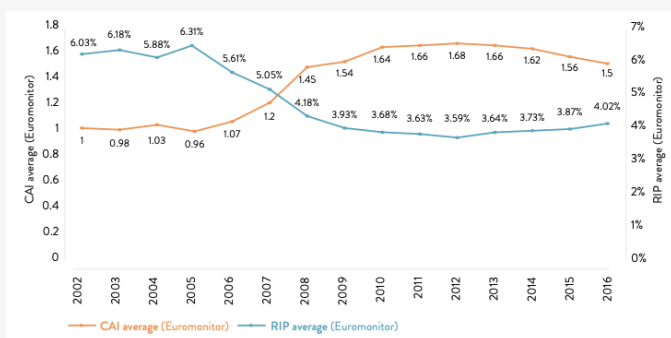
Seberapa terjangkau harga rokok di Indonesia?

Untuk mengukur keterjangkauan harga rokok, terdapat dua metode yang umum digunakan, yaitu metode Relative Income Price (RIP) dan Cigarette Affordability Index (CAI). Metode RIP mengukur persentase PDB per kapita yang dibutuhkan untuk membeli 100 bungkus rokok ($RIP = \frac{100 \times \text{price}}{\text{PDB per kapita}}$), sedangkan metode CAI mengukur besarnya perubahan keterjangkauan rokok dibandingkan dengan tahun dasarnya ($CAI_t = \frac{RIP_{202x}}{RIP_t}$).

Semakin rendah angka yang didapatkan dari perhitungan RIP, maka dapat dikatakan bahwa rokok menjadi lebih terjangkau. Grafik 1 menunjukkan perhitungan keterjangkauan rokok di Indonesia sejak tahun 2002 hingga 2016 menggunakan metode RIP dan CAI, sedangkan Tabel 1 menunjukkan pertumbuhan jumlah perokok dan konsumsi rokok pada periode yang sama. Kondisi keterjangkauan rokok di Indonesia pada periode observasi dapat dibagi ke dalam tiga fase.

Fase pertama, yakni tahun 2002-2005 menunjukkan tingkat keterjangkauan rokok yang rendah dan pada saat yang sama, konsumsi rokok per kapita mengalami penurunan. Fase kedua, yakni tahun 2005-2012 menunjukkan tingkat keterjangkauan rokok yang terus meningkat, diikuti dengan peningkatan konsumsi rokok per kapita. Sejak tahun 2011, pemerintah secara berkala meningkatkan tarif cukai hasil tembakau tiap tahunnya dan pada fase ketiga, yakni pada tahun 2012-2016, terlihat bahwa keterjangkauan rokok mulai menurun.

Grafik 1. Keterjangkauan Rokok Indonesia dengan Metode RIP & CAI



Tabel 1. Jumlah Perokok dan Konsumsi Rokok Indonesia (2002-2016)

	(1) Δ Smokers compared with previous year (thousands)	(2) Cigarette consumption of Δ smokers (million sticks)	(3) Δ Total consumption compared with previous year (million sticks)	(4) = (2)/(3) Consumption of Δ smokers as % of Δ total consumption
2011-2012	932.40	5073	23963	21.17%
2012-2013	947.50	5189	7235	71.71%
2013-2014	1139.40	6260	7368	84.97%
2014-2015	1165.30	6422	7436	86.37%
2015-2016	1191.60	6385	-3111	-205.23%

Sumber: World Bank (2018)

Kendati fase ketiga menunjukkan tren penurunan keterjangkauan rokok, sejatinya harga rokok di Indonesia masih terlalu murah jika dibandingkan dengan negara berpenghasilan menengah lainnya dan pada fase tersebut, rokok masih 1,5 kali lebih terjangkau dibandingkan pada tahun 2002. Satu bungkus rokok di Indonesia dapat dibeli dengan harga 0,88 dolar AS (setara 12.600 rupiah), salah satu yang termurah di dunia. Selain itu, praktik penjualan rokok batangan atau yang sering disebut dengan istilah *'ketengan'* masih umum ditemukan, membuat rokok menjadi semakin terjangkau dengan harga yang rendah.

Di sisi lain, penurunan keterjangkauan rokok pada fase ketiga tersebut tidak diikuti dengan penurunan konsumsi rokok. Hal ini disebabkan oleh adanya peningkatan jumlah perokok di Indonesia pada tahun 2013-2015 yang menyumbang 21% dari kenaikan konsumsi rokok tahunan. Pada tahun lainnya ketika konsumsi rokok meningkat tanpa adanya penambahan jumlah perokok, dapat dikatakan bahwa hal tersebut salah satunya disebabkan oleh semakin terjangkaunya harga rokok. Lantas, apakah hal yang dapat dilakukan untuk menjaga keterjangkauan rokok pada tingkat yang rendah?

Rekomendasi Kebijakan

Secara konsisten meningkatkan harga rokok

Pemerintah telah berupaya untuk mengurangi keterjangkauan rokok di Indonesia dengan meningkatkan tarif cukai hasil tembakau setiap tahunnya. Namun demikian, harga rokok di Indonesia masih terbilang sangat dibandingkan dengan negara berpenghasilan menengah ke atas lainnya seperti Bangladesh, Brazil, India, Malaysia, Filipina, Thailand, dan Vietnam. Selain konsistensi peningkatkan tarif cukai hasil tembakau, pemerintah dapat mengadopsi sistem *"go big, go fast"* yang terbukti berhasil dan efektif dalam mengendalikan konsumsi rokok di negara lain. Dalam sistem ini, diadopsi prinsip kenaikan cukai yang besar dalam waktu yang singkat.

Melakukan penyederhanaan struktur cukai hasil tembakau

Struktur cukai yang kompleks dan bertingkat secara teoritis menguntungkan produsen rokok skala kecil, namun dalam praktiknya pangsa pasar produsen rokok skala kecil tersebut menurun tajam. Sehingga, sistem cukai yang terfragmentasi tersebut menghasilkan konsekuensi bagi perokok untuk beralih kepada merek yang lebih murah ketika cukai tembakau naik, bukan berhenti mengonsumsi rokok. Hal ini sejatinya melemahkan efektivitas kebijakan cukai dalam menurunkan keterjangkauan rokok. Maka, perlu dilakukan penyederhanaan struktur cukai untuk mendapatkan manfaat penuh dari penurunan keterjangkauan harga rokok.

Memaksimalkan instrumen pengendalian konsumsi rokok selain cukai dan harga

Sembari menjaga konsistensi dalam mengurangi keterjangkauan harga rokok, upaya pengendalian konsumsi rokok lainnya seperti pelarangan iklan dan sponsor rokok, penegakkan implementasi kawasan tanpa rokok, serta perluasan gambar peringatan kesehatan pada bungkus rokok perlu digalakkan. Jika diimplementasikan secara simultan, tindakan ini dapat mengubah perilaku konsumsi merokok masyarakat secara permanen.

Referensi:

Cigarette affordability in Indonesia: 2002-2017. Zheng, R., Marquez, P.V., Ahsan, A. et al. 2018 . World Bank Group. Report. Metadata.

Penanggungjawab Pelaksana:

Dr. Abdillah Ahsan
Ketua Klaster *Development Economics*
PEBS FEB UI

Disusun oleh:

Karina Mariz, S.E.
Peneliti Junior PEBS FEB UI