



CHEPS

Center for Health Economics and Policy Studies
School of Public Health Universitas Indonesia

Center for Health Economics and Policy Studies (CHEPS) didirikan pada tanggal 1 Desember 1998. Pusat ini didirikan untuk mengakomodasi kebutuhan kajian ekonomi dalam pembangunan kesehatan dan pelayanan kesehatan.

Kegiatan CHEPS UI meliputi penelitian, konsultasi, dan pelatihan dalam kesehatan, ekonomi kesehatan, serta area kebijakan kesehatan terkait pengurangan dampak buruk, pengendalian konsumsi rokok, pemanfaatan pelayanan kesehatan, ekonomi kesehatan, dan evaluasi ekonomi dari pelayanan kesehatan, kajian kebijakan kesehatan dan evaluasi program, asuransi kesehatan, serta sistem perlindungan sosial yang lebih luas.

CHEPS berupaya untuk berbagi ide untuk menyelesaikan masalah berhubungan dengan kesehatan dan menyediakan kontribusi nyata untuk meningkatkan sistem kesehatan lokal, nasional, dan internasional. Didukung oleh suatu tim yang terdiri dari 20 peneliti yang konsisten berpartisipasi aktif dalam konferensi lintas Negara, CHEPS secara berkala mengadvokasi pemerintah dan pembuat kebijakan di tingkat local, nasional, dan internasional.

Hingga kini, CHEPS memiliki pengaruh yang kuat dalam kebijakan kesehatan Indonesia, membantu membentuk cara berpikir masyarakat tentang kesehatan dan pelayanan kesehatan.

Ringkasan Studi: Menentukan Harga Rokok Ideal

Rokok merupakan hasil olahan produk tembakau yang menimbulkan sifat nyandu. Bukti empiris rokok sebagai sebuah produk “nyandu” terungkap dalam artikel publikasi internasional (Hidayat dan Thabrany 2010) yang menyebutkan bahwa kebiasaan merokok pada masa lalu berdampak positif terhadap perilaku merokok pada masa depan. Artikel tersebut juga menegaskan bahwa perokok di Indonesia memiliki sifat kecanduan miopik, bukan perokok rasional yang peduli akan konsekuensi negatif dari perilaku merokoknya.

Upaya pengendalian konsumsi rokok tengah menjadi agenda internasional. Tidak heran jika dokumen FCTC (*Framework Convention on Tobacco Control*) memberikan rambu-rambu dalam upaya pengendalian konsumsi rokok (WHO, 2003). Pajak rokok tercatat sebagai instrumen handal untuk mengendalikan konsumsi (sekaligus meningkatkan fiskal pemerintah). Namun, naiknya harga (akibat kenaikan cukai) rokok tidak serta merta menurunkan konsumsi. Ini konsekuensi logis atas label rokok sebagai produk nyandu. *Berapa penurunan konsumsi rokok jika harganya naik pada level tertentu?* Telaah pustaka menemukan elastisitas harga rokok sebesar -0.47. Angka ini merefleksikan kenaikan harga rokok sepuluh persen akan berkontribusi terhadap penurunan konsumsi rokok 4.7%.

Perang selalu terjadi diantara industri rokok dengan pengambil kebijakan dan masyarakat anti-rokok. Kondisi ini kerap terjadi di Indonesia. Ketika inisiatif pengaturan cukai akan dituangkan dalam regulasi, lobi-lobi selalu terjadi. Seringkali muncul berita “penerapan cukai rokok tinggi menimbulkan efek samping, seperti pengangguran, perdagangan gelap, inflasi, kemiskinan, dll”. Berita ini seringkali muncul tanpa fakta empiris. Apakah betul penerapan pajak (dan/atau harga) rokok tinggi menimbulkan inflasi dan kemiskinan? Jika demikian, pada harga berapa implikasi tersebut akan muncul? Lalu, berapa harga rokok ideal, serta bagaimana pengaturannya untuk diterapkan di Indonesia?

Berangkat dari argumentasi diatas, CHEPS UI melakukan studi bertajuk “Harga Rokok Ideal. Definisi operasional harga rokok ideal yang digunakan dalam studi ini adalah harga rokok yang mampu memberikan dampak optimal terhadap penurunan konsumsi dan kenaikan pendapatan negara, namun harga tersebut tidak menjadi pemicu terhadap angka inflasi dan kemiskinan.

Upaya Pencarian “Harga Rokok Ideal”

Formulasi kebijakan untuk mengatur harga rokok ideal sesuai definisi operasional diatas membutuhkan tiga parameter: elastisitas harga rokok, elastisitas cukai terhadap produksi dan terhadap harga. Ketiga parameter ini telah digali dengan mengaplikasikan ekonometrika terapan pada pada berbagai sumber data. Luaran analisis selanjutnya digunakan sebagai masukan dalam melakukan simulasi skenario harga dan implikasinya terhadap konsumsi, pendapatan negara dan angka kemiskinan. Rincian jenis data dan analisis yang dilakukan adalah sbb:

Data dan Sumber

Data (sumber) yang digunakan terdiri atas:

- Susenas 2009, 2012 dan 2015 (BPS).
- Indek Harga Konsumen bulanan sepanjang tahun Juli 2007 s/d Oktober 2015 (BPS)
- Data Produksi dan Penerimaan Cukai Rokok tahun 2014-2015 (Kementrian Keuangan)

Analisis

Ada tiga analisis yang dilakukan dalam studi.

- Analisis permintaan rokok, dan simulasi skenario kenaikan harga terhadap konsumsi;
- Analisis kemiskinan, dan simulasi skenario harga terhadap angka kemiskinan; dan
- Analisis tren angka inflasi umum dan produk hasil olahan tembakau.

Harga dan Konsumsi Rokok

Analisis permintaan rokok bertujuan untuk menghitung elastisitas harga rokok. Angka ini selanjutnya digunakan untuk simulasi berbagai variasi harga dan mengkaji dampak harga tersebut (akibat penerapan cukai) terhadap konsumsi, pendapatan negaradan angka kemiskinan. Jenis data yang digunakan adalah Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) Modul Konsumsi dan Kor bulan Maret 2015 dengan ukuran sampel 285.908 rumah tangga dan 1.097.719 individu.

Analisis data menemukan prevalensi perokok tahun 2015 adalah 21.6%. Perokok pria (60.3%) lebih tinggi dibanding wanita (1.2%). Belanja rokok menempati urutan tertinggi kedua setelah belanja beras. Share belanja rokok terhadap total pendapatan rumah tangga mencapai 11.9%. Meski prevalensi perokok penduduk miskin (15.7%) lebih kecil dibandingkan penduduk kaya (22.4%), porsi belanja rokok terhadap pendapatannya pada kedua kelompok populasi tersebut beda tipis (miskin = 11.7% Vs. NonMiskin= 11.9%).

Model Permintaan

Permintaan rokok merupakan fungsi dari harga rokok dan sejumlah variable independen, X. Termasuk dalam variable X adalah jenis kelamin, pendidikan, pendapatan, wilayah, dll. Fungsi permintaan dalam studi ini diestimasi dengan pendekatan *two-part (hurdle)* model, yaitu: model partisipasi merokok dan model intensitas merokok.

Studi ini juga mengadopsi intrumental variabel (IV) untuk estimasi regresi model permintaan. Untuk persamaan partisipasi merokok, estimator IV diaplikasikan pada semua sampel individu Susenas (N= 1.097.719), sedangkan untuk persamaan intensitas merokok, estimator IV diaplikasikan hanya pada sampel perokok sebesar 223.740 individu.

Hasil Estimasi Model Permintaan

Tabel 1 menyajikan hasil estimasi model permintaan rokok: persamaan partisipasi dan intensitas. Variabel rokok diukur dalam satuan logaritmik sehingga koefisien estimasi merefleksikan nilai elastisitas. Harga memiliki koefisien negatif dan signifikansi pada tingkat 1%, baik untuk model partisipasi maupun model intensitas.

Elastisitas harga pada model partisipasi dan intensitas masing-masing adalah -0.048 dan -0.47, sehingga total elastisitasnya -0.518. Angka ini mencerminkan kenaikan harga rokok 10 persen akan menurunkan konsumsi rokok sekitar 5.2 persen. Angka ini selanjutnya digunakan sebagai inputs simulasi harga rokok terhadap angka kemiskinan.

Tabel 1 Estimasi model demand rokok, Susenas Maret 2015

	Participation - IV Probit		Conditional Demand - IV	
	Coef.	Std.Err.	Coef.	Std.Err.
Log(cigarette price)	-0.0482***	0.0148	-0.4697***	0.0078
Log(per capita expenditure)	0.0989***	0.0055	0.3924***	0.0043
Female	-2.5960***	0.0091	-0.4021***	0.0173
HHs members 9 years of age or less	-2.9704***	0.0374	0.3393***	0.0691
HHs members 10-14 years of age	-2.4892***	0.0257	-0.1939***	0.0551
HHs members 15-24 years of age	-0.2023***	0.0110	0.1349***	0.0091
HHs members 25-59 years of age	0.4370***	0.0093	0.2880***	0.0071
Elementary school	0.0714***	0.0141	0.0366***	0.0108
Junior secondary school	-0.0637***	0.0150	0.0530***	0.0115
Senior secondary and higher	-0.3664***	0.0149	-0.0352***	0.0115
Head of HH is blue collar worker	0.1274***	0.0093	0.0559***	0.0073
Head of HH is white collar worker	0.0453***	0.0098	0.0592***	0.0078
Urban	-0.0692***	0.0060	-0.0518***	0.0045
Region:Sumalera	0.2416***	0.0121	0.3571***	0.0098
Region:Jawa	0.2064***	0.0120	0.0457***	0.0098
Region:Bali,NIB,NII	-0.0061	0.0138	-0.0922***	0.0122
Region:Kalimantan	0.0069	0.0139	0.3583***	0.0107
Region:Sulawesi	0.1212***	0.0137	0.2945***	0.0107
Constant	-0.9754***	0.1212	1.4881***	0.0744
Observations	1,097,719		223,740	
Adjusted R-squared			0.1940	

Harga Rokok dan Angka Kemiskinan

Analisis harga rokok dan angka kemiskinan bertujuan untuk menentukan pada harga rokok berapa yang berdampak terhadap penurunan angka kemiskinan. Parameter kunci yang dibutuhkan dalam analisis adalah elastisitas harga rokok (diperoleh dari analisis permintaan rokok). Sedangkan perhitungan angka kemiskinan dilakukan dengan mengadopsi metoda perhitungan angka kemiskinan yang dilakukan oleh BPS.

Perhitungan Garis Kemiskinan

Prinsip penetapan garis kemiskinan (GK) dilakukan atas dasar kebutuhan hidup layak. Garis kemiskinan terdiri atas GK makanan (GKM) dan GK bukan makanan (GKBM).

$$GK_{jp} = GKM_{jp} + GKBM_{jp}$$

- GK_{jp} = Garis Kemiskinan Daerah ke j Provinsi p .
 GKM_{jp} = Garis Kemiskinan Makanan Daerah ke j Provinsi p .
 $GKBM_{jp}$ = Garis Kemiskinan Bukan Makanan Daerah ke j Provinsi p .
 j = Daerah 1= Perkotaan, 2= Perdesaan.
 p = Provinsi ke- p .

Rumah tangga masuk sebagai kelompok penduduk miskin jika rerata pengeluaran per kapita per bulan kurang dari garis kemiskinan. Penghitungan GK dilakukan terpisah untuk setiap provinsi di daerah perkotaan dan perdesaan. Persentase rumahtangga

miskin disetiap wilayah (kota dan desa) dihitung, dan untuk provinsi dilakukan penjumlahan dari wilayah pedesaan dan perkotaan secara tertimbang dan hasilnya dipersentasakan. Demikian halnya untuk tingkat nasional, perhitungannya diaggreagasi dari jumlah rumahtangga miskin yang kemudian dipersentasakan.

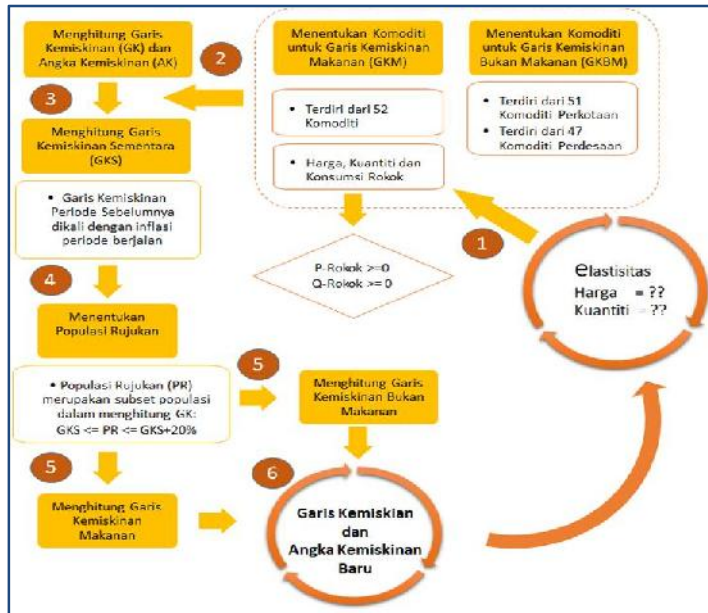
Tahapan Simulasi Harga Rokok dan Kemiskinan

Ada enam tahap yang digunakan dalam simulasi skenario harga rokok dan implikasinya terhadap angka kemiskinan (Gambar 1). Mengingat perhitungan garis kemiskinan dilakukan dengan metoda sama dengan metoda yang digunakan oleh BPS, hasil perhitungan angka kemiskinan tahun 2015 sama persis dengan perhitungan BPS sebesar 11.22% (BPS, 2016). Pada tahun 2015 ada 28.6 juta jiwa masuk dalam kelompok penduduk miskin.

Hasil Simulasi Harga Rokok dan Kemiskinan

Aplikasi teori permintaan terhadap produk rokok adalah kenaikan harga rokok menurunkan konsumsi rokok. Hal ini terefleksi dari elastisitas harga rokok yang bernilai negatif. Dengan merujuk pada estimasi model permintaan rokok, simulasi ini menggunakan angka elastisitas harga terhadap partisipasi merokok - 0.046.

Gambar 1 Simulasi Perhitungan Garis dan Angka Kemiskinan Akibat Kenaikan Harga Rokok

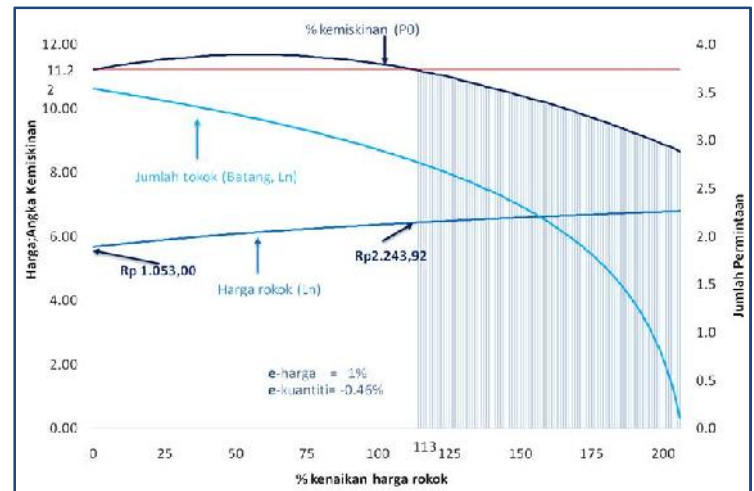


Rata-rata belanja rumah tangga untuk komoditi rokok merupakan produk dari harga rokok dan konsumsi rokok. Total belanja rokok rumah tangga akan tetap jika harga dan konsumsinya tetap. Namun pada "harga tertentu", ada kondisi dimana total belanja rumah tangga akan sama meski harga rokok berubah sehingga tidak brimplikasi terhadap angka kemiskinan.

Rata-rata harga rokok (per batang) ketika angka kemiskinan 11.22% adalah Rp 1.053,-. Lalu, pada harga rokok berapa tidak menimbulkan dampak terhadap angka kemiskinan? Hasil simulasi menemukan ketika harga rokok naik 113% (dari Rp 1.053 menjadi Rp 2.243), rata-rata total belanja rumah tangga akan sama. Dengan demikian kenaikan harga rokok minimal 113% tidak berimplikasi terhadap angka kemiskinan. Artinya angka kemiskinan tetap pada level 11.22% (Gambar 2). Angka kemiskinan justru naik ketika kenaikan harga rokok kurang dari 113%. Pada level ini rata-rata belanja rumah tangga justru lebih besar.

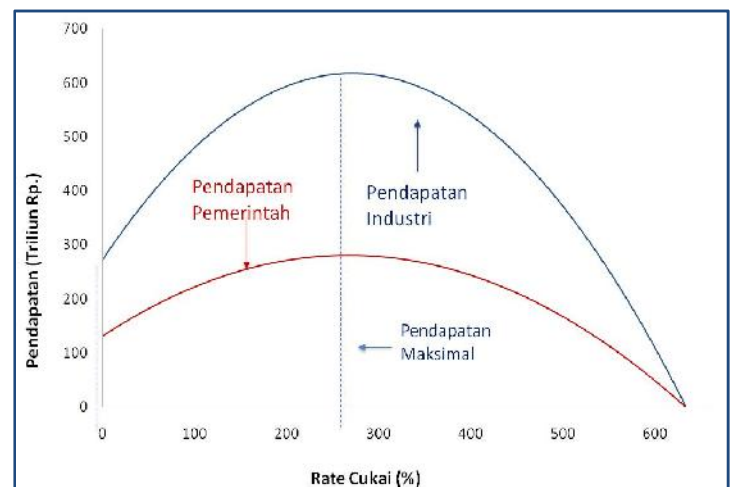
Gambar 2 juga menunjukkan angka kemiskinan diprediksikan turun dari angka 11.22% apabila kenaikan harga rokok lebih besar dari 113%. Semakin tinggi kenaikan harga rokok, semakin tinggi pula penurunan angka kemiskinannya. Tentunya ada batas maksimal kenaikan harga rokok yang harus dijaga agar angka kenaikannya tidak berdampak negatif terhadap tingkat pendapatan industri akibat turunnya permintaan rokok.

Gambar 2 Simulasi dampak kenaikan harga rokok terhadap konsumsi dan angka kemiskinan, Susenas 2015



Berapa batas maksimal kenaikan harga rokok? Laffer curve yang disajikan dalam Gambar 3 menjawab pertanyaan ini. Tampak pada Gambar 3 bahwa nilai pajak optimum yang dinilai memberikan "win-win solution" bagi pemerintah dan industri adalah 270%.

Gambar 3 Cukai Ideal bagi pendapatan negara dan industri



Harga Rokok Ideal

Pemerintah dituntut menelorkan regulasi yang harus melindungi warga negaranya. Kepentingan rakyat banyak harus diutamakan daripada kepentingan sekelompok orang. Dengan mempertimbangkan pola konsumsi rokok, pendapatan negara dari cukai rokok, pendapatan industri, serta angka kemiskinan maka kisaran ideal kenaikan harga rokok di Indonesia berada dalam rentang 150% s/d 270%.

Sementara itu, regulasi yang tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 147/2016 memberlakukan rata-rata kenaikan cukai 10.54%, dan kenaikan harga jual eceran 12.26%. Berpijak pada hasil simulasi, kenaikan harga ini dinilai kurang efektif untuk mengontrol konsumsi rokok dan mendorong pendapatan negara. Kenaikan ini justru berdampak negatif terhadap kenaikan angka kemiskinan Indonesia. Apabila rata-rata kenaikan harga rokok mencapai, misal 150 persen dari rata-rata harga rokok per bungkus sebesar Rp 12.639 menjadi Rp 31.590, dampak yang akan diraih adalah sebagai berikut:

- Prevalensi perokok turun 0.84%, yaitu dari 21.62 % (55.10 juta) menjadi 20.05% (51.12 juta).
- Pendapatan cukai naik 150%, yaitu dari Rp 132.6 triliun menjadi Rp 330 triliun.

Bagaimana harga rokok ideal bisa diterapkan di Indonesia? Dengan merujuk regulasi yang kini berlaku (UU tentang Cukai No. 39 Tahun 2007), pemberlakuan harga rokok ideal tampaknya sulit diberlakukan. Pasal 5 UU Cukai menyebutkan “cukai produk hasil olahan tembakau maksimal 57% dari nilai harga jual eceran (HJE)”.

Solusi alternatif dengan menaikkan HJE secara signifikan bisa saja dilakukan sekedar untuk memenuhi klausul batas maksimum cukai 57% dari HJE sesuai amanat UU Cukai, dan sekaligus menghasilkan rerata harga rokok pasaran naik dalam rentang 150 s/d 270%. Namun perlu dicatat jika opsi menaikkan HJE yang diambil terlebih dahulu maka nilai pendapatan yang diperoleh dari alternatif ini sebagian besar akan dinikmati oleh industri, bukan oleh pemerintah. Artinya, alternatif kebijakan ini tidak mampu mendorong ruang fiskal pemerintah signifikan.

Selain itu, fakta menunjukkan bahwa selama empat tahun terakhir (PMK 179/2012, PMK 205/2014,

PMK No. 198/2015, PMK No. 147/2016) upaya kenaikan cukai hasil olahan tembakau tidak pernah menembus angka yang diamanatkan dalam UU Cukai sebesar 57% dari HJE. Rata-rata kenaikan cukai tahunan yang diatur dalam PMK tersebut adalah 43% dari HJE, atau berkisar dalam rentang dalam rentang 44,4-51,4%.

Solusi alternatif futuristik yang harus difikirkan adalah mengamandemen UU Cukai, khususnya klausul yang mengatur batas maksimum cukai terhadap HJE. Upaya ini akan menuai dua keuntungan; pertama akan menyelamatkan warga negara melalui pengendalian konsumsi produk hasil olahan tembakau, dan kedua akan menambah ruan fiskal bagi pemerintah. Pendapatan yang diperoleh dari pajak ini selanjutnya dapat digunakan untuk mendanai program-program pembangunan.

Kita, harus maju dengan solusi alternatif futuristik tersebut diatas untuk menyelamatkan warga dan negara Indonesia.

Informasi dan keterangan lanjut tentang studi ini dapat ditujukan ke:

Zahrina Laborahima
Center for Health Economics and Policy Studies
School of Public Health Universitas Indonesia
G Building, 3rd Floor, Room 311
Universitas Indonesia, Depok
Ph/Fax: +62 21 787 5576 / +62 21 787 5576

