



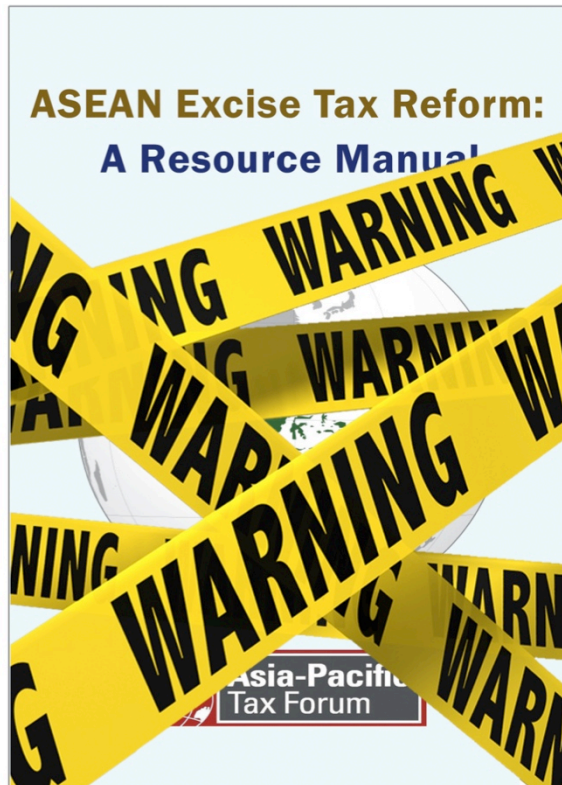
Southeast Asia Tobacco Control Alliance

## **Pelemahan Praktik Terbaik Global dalam Pengaturan Pajak Tembakau di Wilayah ASEAN**

Ulasan tentang Reformasi ITIC Pajak Cukai ASEAN: Sebuah Sumber  
Panduan

Hana Ross, Ph.D.

Oktober 2015



## Pelemahan Praktik Terbaik Global dalam Pengaturan Pajak Tembakau di Wilayah ASEAN

### Kajian tentang Reformasi ITIC Pajak Cukai ASEAN: Sebuah Sumber Panduan

Penulis: Hana Ross

Tim Editorial: Mary Assunta Kolandai, Ulysses Dorotheo

Referensi: Aliansi Pengendalian Tembakau Asia Tenggara. (2015). Ulasan tentang Reformasi ITIC Pajak Cukai ASEAN: Sebuah Sumber Panduan. Bangkok, Aliansi Pengendalian Tembakau Asia Tenggara (SEATCA).

Aliansi Pengendalian Tembakau Asia Tenggara (SEATCA) merupakan aliansi regional yang multi sectoral, nirlaba, non-pemerintah yang mendukung Negara-Negara Anggota ASEAN dalam membangun dan melaksanakan kebijakan-kebijakan pengendalian tembakau yang efektif dan berbasis bukti yang sejalan dengan Konvensi Kerangka Kerja tentang Pengendalian Tembakau Badan Kesehatan Dunia (WHO FCTC). SEATCA bekerja sama dengan pemerintah, organisasi-organisasi non-pemerintah (NGO), agen-agen pembangunan dan akademia untuk meningkatkan pengendalian tembakau di wilayah ASEAN dengan cara memfasilitasi peningkatan partisipasi dan kerja sama antar para advokat, menyelenggarakan forum-forum regional untuk berbagi tentang praktik-praktik terbaik dan hal-hal yang telah dipelajari dan bertindak sebagai pemimpin regional dalam upaya mengatasi isu-isu prioritas yang berdampak pada wilayah ini secara keseluruhan.

Seluruh informasi, temuan-temuan, interpretasi dan kesimpulan-kesimpulan yang dikemukakan disini adalah milik penulis dan tidak serta merta mencerminkan pandangan dari organisasi pendana, para pegawai maupun Dewan Direksi yang bersangkutan.

Walaupun segala upaya telah dilakukan guna memastikan akurasi informasi yang dipaparkan dalam laporan ini pada saat dipublikasikan, SEATCA tidak menjamin bahwa informasi dalam dokumen ini lengkap dan benar dan oleh karena itu tidak bertanggung jawab atas hal-hal yang ditimbulkan oleh penggunaan dokumen ini.

Segala kesalahan dan kelalaian faktual bukan merupakan sesuatu yang disengaja. Untuk koreksi, mohon hubungi SEATCA melalui email: [info@seatca.org](mailto:info@seatca.org).

#### ©Aliansi Pengendalian Tembakau Asia Tenggara 2015

Dokumen ini adalah property intelektual milik SEATCA dan penulisnya. SEATCA adalah pemegang hak cipta atas seluruh teks dan gambar grafis yang ada di dalam dokumen ini, kecuali disebutkan sebaliknya. Hak cipta ini dilindungi oleh peraturan hukum lokal dan ketentuan-ketentuan internasional mengenai hak cipta. Informasi yang terdapat di dalam dokumen ini ditujukan untuk kegunaan non-komersil. Anda dilarang memodifikasi atau menggunakan ulang teks dan gambar dalam dokumen ini, menyebarkan teks dan gambar dalam dokumen ini kepada pihak lain atau “menyalin” informasi dalam dokumen ini ke media lain tanpa izin tertulis dari SEATCA. Seluruh hak cipta dilindungi.

Untuk informasi lebih lanjut, kunjungi: [www.seatca.org](http://www.seatca.org).

## Kajian tentang Reformasi Pajak Cukai ASEAN ITIC: Sebuah Sumber Panduan

International Trade and Investment Center (ITIC-Pusat Perdagangan dan Investasi Internasional) meluncurkan document Reformasi Pajak Cukai ASEAN: Sebuah Panduan Sumber<sup>1</sup> (selanjutnya disebut “Panduan”) dalam acara tahunan Forum Pajak Asia-Pasifik ke-12 yang diselenggarakan oleh ITIC pada tanggal 5-7 Mei 2015 di New Delhi, India. Menurut ITIC, Forum ini dihadiri oleh perwakilan dari Australia, Bhutan, Kamboja, Cina Taipei, Perancis, India, Indonesia, Hong Kong, Laos, Myanmar, Belanda, Pakistan, Filipina, Singapura, Swiss, Tajikistan, Thailand, Uni Emirat Arab, Inggris, Amerika Serikat dan Vietnam.

Menindaklanjuti peluncuran tersebut, ITIC telah secara terus-menerus menyebarluaskan Panduan secara luas di wilayah ASEAN. Sebagai contoh, pada tanggal 22 September Presiden ITIC Daniel Witt dan Penasihat Senior Wayne Barford meluncurkan Panduan tersebut dalam versi bahasa Indonesia pada acara IPMI International Business School di Jakarta, yaitu sebuah acara yang dihadiri oleh para perwakilan dari Kementerian Keuangan, Kantor Kepresidenan dan Komisi Anggaran dan Perekonomian DPR.<sup>2</sup> Hal ini kemudian diikuti oleh peluncuran Panduan di Filipina pada 28-29 September 2015, dimana Presiden ITIC dan Penasihat Senior ITIC mengadakan serangkaian rapat untuk memaparkan Panduan ini kepada pemangku kepentingan termasuk para anggota Parlemen (Rep. Romero Quimbo, Chair of the House Ways and Means Committee; Sen. Sonny Angara, Chair of the Senate Ways and Means Committee), komunitas akademis (Fakultas Ekonomi University of the Philippines) dan perwakilan pelaku usaha (the Philippine Chamber of Commerce and Industry). Sejumlah salinan Panduan pun dipaparkan dihadapan Senate President Frank Drilon dan senator-senator lainnya.<sup>3</sup>

Karena Panduan yang begitu luasnya dipromosikan dan didistribusikan mengandung bagian tentang produk tembakau, Aliansi Pengendalian Tembakau Asia Tenggara (SEATCA) menginstruksikan dilakukannya kajian akademis terhadap Panduan ini guna memahami bagaimana rekomendasi-rekomendasi yang dibuat tumpang tindih dengan atau berbeda dari kewajiban hukum pemerintah yang tergabung dalam Konvensi Kerangka Kerja tentang Pengendalian Tembakau Badan Kesehatan Dunia (WHO FCTC) dan Terutama Pedoman untuk implementasi Pasal 6 WHO FCTC (pengaturan harga dan pajak untuk mengurangi Permintaan tembakau),<sup>4</sup> yang mendapatkan suara bulat untuk diadopsi oleh Conference of the Parties pada WHO FCTC pada tahun 2014. Oleh karena itu, kajian ini hanya terfokus pada pengaturan pajak tembakau dan tidak pada produk-produk pajak lain yang terkandung dalam Panduan ini serta implikasinya pada kesehatan dan perekonomian secara keseluruhan.

Fokus kajian ini hanya terletak pengaturan pajak tembakau dan dengan segala hormat tidak turut mempertimbangkan produk-produk perpajakan lainnya yang juga terkandung dalam Panduan ini dan implikasinya pada kesehatan masyarakat dan perekonomian secara keseluruhan.

## Komentar tentang Panduan bagian umum (Bab 1)

Panduan ini fokus pada sebagian kecil dari kebijakan pajak, pajak Cukai. Karena kebijakan pajak Cukai tidak dapat bekerja terpisah dari kebijakan pajak secara keseluruhan, Panduan ini tidak dapat digunakan dalam evaluasi menyeluruh terhadap sistem pajak yang manapun. Dokumen ini berfungsi lebih sebagai suatu alat untuk mempromosikan ketertarikan khusus daripada sebagai alat yang dirancang untuk membantu pemerintah.

Dokumen ini berfungsi lebih sebagai suatu alat untuk mempromosikan ketertarikan khusus daripada sebagai alat untuk membantu pemerintah.

Di permukaan, Panduan dan Pedoman Pasal 6 WHO FCTC (selanjutnya disebut “Pedoman”) terlihat serasi untuk beberapa isu. Namun demikian, prinsip-prinsip utama yang dipromosikan oleh Panduan seringkali berlawanan dengan analisa dan rekomendasi yang diberikannya.

Lingkup Panduan adalah kebijakan pajak cukai ASEAN hendaknya memfasilitasi iklim investasi di dalam Komunitas Ekonomi ASEAN (AEC). Iklim ini tentunya melibatkan pula tenaga kerja yang sehat. Jika pemerintah akan mengikuti saran di Panduan, kemenarikan investasi di wilayah ini dapat rusak oleh penggunaan tembakau.

Baik Panduan dan Pedoman sama-sama mengakui bahwa pemerintah memiliki hak kedaulatan untuk menentukan dan menetapkan kebijakan-kebijakan perpajakan yang berlaku di negara masing-masing. Hampir semua ahli ekonomi pun sepakat dengan lingkup Panduan yang mengatur bahwa kebijakan pajak cukai hendaknya membantu memfasilitasi alokasi sumber daya yang efisien. Agar bisa mencapai hal ini, kebijakan pajak cukai hendaknya dapat memperbaiki eksternalitas yang terkait dengan penggunaan tembakau. Mengikuti rekomendasi dalam Panduan yang berhubungan dengan produk-produk tembakau justru akan menyebabkan hal ini tidak tercapai—alokasi sumber daya tidak akan efisien dikarenakan oleh kegagalan untuk memperbaiki eksternalitas terkait dengan merokok.

Penyelarasan pajak membantu negara-negara anggota Uni Eropa yang baru dan belum berkembang untuk mengadopsi kebijakan pajak tembakau yang pro-kesehatan yang mengendalikan tingkat merokok dan menghasilkan penerimaan pajak yang sangat diperlukan.

Isu penyelarasan pajak adalah salah satu topik utama dalam Panduan yang membahasnya seperti seseorang dengan gejala schizoprenia. Di satu sisi, Panduan ini menekankan berulang kali bahwa pembentukan AEC tidak berarti bahwa negara-negara anggota harus bergerak menuju harmonisasi pajak lintas negara ASEAN dan tidak perlu menyesuaikan tingkat pajak cukai. Di sisi lain, analisa dan contoh-contoh yang disampaikan mendukung harmonisasi pajak. Contoh, halaman 64 Panduan me-

nyatakan bahwa perbedaan pajak dan harga pada negara-negara anggota merangsang terjadinya perdagangan tembakau yang ilegal, yang mana tentunya hal ini melemahkan penerimaan keuntungan untuk pemerintah.

Perlawanan Panduan terhadap harmonisasi pajak ini mengejutkan karena telah adanya bukti keberhasilan dari pendekatan ini yaitu yang dilakukan di Uni Eropa. Peningkatan pajak (diberikan sebutan sebagai “kejutan pajak” oleh Panduan ini) di wilayah bagian timur Uni Eropa setelah mengadopsi ketentuan-ketentuan pajak tembakau Uni Eropa tidak menyebabkan melemahnya penerimaan keuntungan bagi pemerintah, namun malah membantu anggota-anggota Uni Eropa yang baru untuk mengadopsi kebijakan tembakau pro-kesehatan<sup>5</sup> yang mengendalikan tingkat merokok dan, saat yang bersamaan, menghasilkan penerimaan pajak yang memang sangat dibutuhkan.<sup>6</sup>

Panduan ini menyebutkan diperlukannya kebijakan pajak yang seimbang agar dapat menghindari peningkatan pajak cukai secara tajam, karena hal ini dapat memicu kemunculan dan pertumbuhan perdagangan ilegal. Rekomendasi ini tidak mengindahkan fakta bahwa banyak kebijakan pajak tembakau, yang berhasil meningkatkan pendapatan/keuntungan dan mengurangi konsumsi, melibatkan peningkatan tajam pada pajak yang dibicarakan disini,<sup>7</sup> bahwa banyak kasus menunjukkan peningkatan pajak ini tidak berdampak sama sekali pada perdagangan ilegal.<sup>8</sup> “Road map” pajak tembakau

Banyak kebijakan pajak tembakau, yang berhasil meningkatkan pendapatan dan mengurangi konsumsi tembakau, melibatkan kenaikan pajak secara tajam, yang tidak berdampak sama sekali pada perdagangan ilegal.

yang dipromosikan oleh Panduan adalah salah satu strategi industri tembakau yang cukup dikenal yang membolehkan industri tersebut untuk mengunci tingkat pajak pro-industri dan sistem-sistem perpajakan dan di saat yang sama tetap mempertahankan permintaan produk tembakau yang tinggi.<sup>9</sup>

## Komentar-Komentar tentang Bab 4 Panduan yang mengurus produk-produk tembakau

*Panduan ini tidak mengindahkan komitmen-komitmen negara-negara kepada Pedoman Pasal 6 WHO FCTC.*

Panduan Bab 4 memberikan rekomendasi tentang peraturan pajak cukai tembakau namun mengesampingkan fakta bahwa 180 negara anggota (termasuk seluruh anggota ASEAN kecuali Indonesia) diwajibkan untuk mengimplementasikan Pasal 6 WHO FCTC (pengukuran harga dan pajak untuk mengurangi permintaan tembakau) seperti yang dijelaskan dalam Pedoman Pasal 6.

*Panduan dan Pedoman Pasal 6 menyepakati sejumlah isu.*

Hanya ada beberapa isu yang disepakati oleh Pedoman dan Panduan terkait pajak tembakau. Keduanya memilih pajak ad valorem dan mendukung struktur pajak *single tier* daripada *multi-tier*. Pun keduanya melihat sistem ad valorem sebagai sesuatu yang problematic saat harga selain dari harga jual eceran digunakan sebagai dasar perhitungan pajak.

Kedua dokumen ini tidak menggunakan pembagian pajak dalam harga (atau pembebanan pajak sebagai suatu persentase harga) sebagai sebuah cara yang layak untuk memberikan penilaian terhadap pajak yang dibebankan, pajak cukai pajak yang diterima, dampak pajak pada harga eceran dan/atau keterjangkauan rokok.

*Panduan memaparkan isu keterjangkauan sebagai sebuah konsep statis, namun mendasari rekomendasi-rekomendasinya pada konsep dinamis, yang mana tidak didukungnya.*

Satu yang hal berbeda antara Panduan dan Pedoman adalah tentang isu keterjangkauan. Pertama-tama, Panduan memaparkan keterjangkauan sebagai sebuah konsep statis, mengkalkulasikan keterjangkauan pada satu periode tertentu. Pedoman menggunakan keterjangkauan sebagai sebuah konsep dinamis dimana tren keterjangkauan dan pajak-pajak tembakau di satu negara diukur seiring dengan berjalannya waktu. Hasil penelitian menunjukkan dengan jelas bahwa perubahan pada harga/keterjangkauanlah yang menjadi faktor pengubah perilaku, termasuk perilaku merokok.<sup>10</sup>

*Indonesia dapat dijadikan contoh sebuah negara yang memiliki pajak tertinggi dalam hal keterjangkauan. Hal ini, menurut Panduan, mendorong terjadinya perdagangan ilegal. Namun, terdapat dokumen ITIC yang mengklaim bahwa Indonesia memiliki tingkat penetrasi terendah dalam hal produk-produk tembakau.*

Walaupun fakta yang dikemukakan oleh Panduan menunjukkan keterjangkauan sebagai sebuah konsep statis, ia menggunakan konsep keterjangkauan dinamis saat mengklaim bahwa peningkatan pajak yang substansial di negara-negara anggota yang berpenghasilan rendah dapat membuat rokok menjadi tidak terjangkau dan sehingga dapat mendorong terjadinya peningkatan tajam dalam perdagangan ilegal. Oleh karena Panduan memaparkan hanya data statis pada satu periode tertentu, hal ini tidak menunjukkan bukti apapun yang bisa mendukung klaim ini. Menariknya, data Panduan menunjukkan bahwa pajak cukai terkait keterjangkauan yang diukur berdasarkan nilai pendapatan relatif yang

tertinggi adalah di Indonesia, namun menurut laporan<sup>11</sup> ITIC Indonesia memiliki tingkat penetrasi terendah dalam hal rokok ilegal diantara seluruh negara-negara ASEAN pada tahun 2013.

#### ***Brunei tidak termasuk dalam analisa kunci.***

Panduan ini melaporkan bahwa Brunei memiliki penetrasi perdagangan ilegal tertinggi dan mengklaim bahwa ketidakterjangkauan pembelian rokoklah yang mendorong terjadinya perdagangan ilegal tersebut, namun Brunei tidak disertakan dalam seluruh analisa keterjangkauan yang dilakukan di Panduan.

#### ***Peringatan terhadap peningkatan pajak tembakau yang substansial tidak dijamin terkait pengalaman di wilayah ASEAN.***

Panduan ini memperingatkan bahwa jika pajak dinaikkan terlalu tinggi (tanpa menjelaskan definisi “terlalu tinggi”), maka akan terjadi penurunan besar dalam konsumsi barang yang cukainya telah dibayarkan (*duty-paid*) karena para konsumen akan pindah ke produk-produk bercukai rendah atau ilegal, yang akan menyebabkan penurunan pajak pendapatan. Terdapat sejumlah contoh di wilayah ASEAN yang menunjukkan bahwa bahkan peningkatan substansial terhadap cukai seperti yang baru-baru ini terjadi di Filipina berujung pada peningkatan tinggi pada pendapatan pajak.<sup>12</sup> Pengalaman yang sama juga tercatat telah terjadi di Thailand dan Singapura. Panduan ini menggunakan Singapura untuk mendemonstrasikan penerapan teori kurva Laffer, yang dimaksudkan untuk membantu dalam menetapkan pajak optimal dari perspektif pendapatan. Namun, studi kasus ini tidak membahas inti permasalahan, karena penurunan pada pendapatan pajak bukan terjadi karena pajak yang “tinggi”, namun dikarenakan oleh peningkatan rokok ilegal di pasar Singapura.<sup>13</sup> Teori kurva Laffer tidak menjawab isu tentang perdagangan ilegal. Setelah Singapura mengimplementasikan ketentuan dan peraturan yang tepat, pasar ilegal inipun hilang,<sup>14</sup> dan pendapatan dari pajak pun mulai meningkat kembali. Oleh karena itu, Singapura tidak dapat digunakan sebagai contoh negara yang telah mencapai puncak kurva Laffer tersebut. Sebaliknya, Singapura adalah contoh bagaimana hendaknya merespon terhadap pasar rokok ilegal—dengan penguatan peraturan dan ketentuan-ketentuan lain yang mengurangi perdagangan ilegal, seperti yang disebutkan dalam Protokol WHO FCTC untuk Memberantas Perdagangan Produk Tembakau Ilegal,<sup>15</sup> dan tidak dengan cara mengurangi pajak tembakau. Singapura menaikkan kembali cukai rokoknya di bulan Februari 2014, suatu fakta yang tidak disebutkan oleh Panduan ini karena tidak sesuai dengan cerita yang dibuatnya mengenai “bagaimana pemerintah suatu negara belajar untuk tidak menaikkan pajak lagi”.

#### ***Keterjangkauan rokok tidak didorong hanya oleh pajak rokok saja, tetapi juga oleh harga industri.***

Panduan ini menilai bahwa “negara-negara di ASEAN yang memiliki tingkat pajak yang rendah seringkali adalah negara yang paling sedikit memiliki rokok yang terjangkau”, tapi lupa menyebutkan bahwa keterjangkauan tergantung tidak hanya pada pajak namun juga pada harga yang ditetapkan oleh industri. Contohnya, menurut Panduan ini rokok paling tidak terjangkau di Myanmar, tapi keterjangkauan cukai rokok ini hanya berada di tengah-tengah distribusi ASEAN yang membuat pajak ini menjadi yang paling terjangkau ke-6 di wilayah ini. Ini berarti bahwa adalah bukan tentang pajaknya, tetapi tentang harga/keuntungan industri yang membuat rokok di Myanmar tidak terjangkau.

***Roadmap pajak rokok dikembangkan bekerja sama dengan industri tembakau merupakan sebuah usulan yang berbahaya, baik untuk penerimaan pajak maupun untuk kesehatan masyarakat.***

Di permukaan, Panduan dan Pedoman kelihatannya memiliki pandangan yang sama tentang pengembangan rencana peningkatan pajak tembakau seiring dengan waktu. Perbedaan mendasar antara Panduan dan Pedoman adalah tujuan yang ingin dicapai oleh rencana-rencana ini. Panduan terfokus pada penerimaan pajak dan stabilitas pasar bagi industri (fokus pada keuntungan industri), dimana tujuan Pedoman adalah untuk menurunkan keterjangkauan produk-produk tembakau seiring dengan berjalannya waktu agar dapat menurunkan tingkat konsumsi dengan tetap mencapai target-target penerimaan pajak (fokus pada manfaat bagi masyarakat).

Penelitian menunjukkan bahwa semakin tinggi pajak tembakau maka akan menghasilkan penerimaan pajak tembakau yang lebih tinggi, dan bahkan akan lebih tinggi lagi jika kenaikan pajak tersebut merupakan sesuatu yang mengejutkan bagi industri karena dengan begitu industri tidak memiliki kesempatan untuk mencari cara untuk menghindari pembayaran pajak.

Bagian “roadmap” Panduan juga menunjukkan ketidakkonsistenan lainnya: Panduan memuji Filipina atas rencana reformasi pajak jangka menengahnya, tapi di bagian lain, pihak Filipina dikritik untuk kebijakan peningkatan pajaknya yang signifikan yang mana menurut Panduan berakibat pada peningkatan yang tajam pada perdagangan ilegal.

Tahun 2007 Panduan menunjukkan *Roadmap* Industri Tembakau<sup>16</sup> Kementerian Perindustrian sebagai sebuah dokumen kebijakan penting yang membentuk kebijakan bea cukai pemerintah. Para pelaku kesehatan masyarakat profesional mengutuk *roadmap* yang pro-industri tembakau ini karena dinilai gagal menyertakan tujuan-tujuan kesehatan pemerintah dan memperluas kontribusi industri tembakau dalam ketenagakerjaan di negara ini.<sup>17</sup> Namun tetap saja Panduan memuji *roadmap* tersebut dan gagal dalam mengemukakan ketidakmampuan pemerintah Indonesia untuk mengurangi pajaknya yang berlapis-lapis, suatu upaya direkomendasikan oleh Panduan dan juga Pasal 6 Pedoman.

*Roadmap* pajak tembakau yang telah diperbarui di bulan Agustus 2015 oleh Kementerian Perindustrian<sup>18</sup> menyimpang dari rencana tahun 2007 yaitu dengan menggandakan target produksi rokok dari produksi sebanyak 260 miliar batang selama 2015-2025 menjadi 524 miliar batang direncanakan untuk diproduksi tahun 2020. Hal ini merupakan hal yang sangat berlawanan dengan rangkaian prioritas pemerintah Indonesia yang telah diumumkan yang semestinya didominasi oleh tujuan-tujuan terkait kesehatan untuk periode 2015-2020.

***Oposisi yang sangat kuat yang ditunjukkan oleh Panduan terhadap alokasi pajak tembakau sangatlah bertolak belakang dengan rekomendasi-rekomendasi Pasal 6 Pedoman.***

Panduan ini menyediakan bagian khusus untuk melawan alokasi pajak tembakau, menerjemahkan argumentasi yang terdapat di makalah ITIC/Oxford Economics 2013.<sup>19</sup> Posisi Panduan terhadap alokasi pajak tembakau berada sangat berlawanan dengan Pedoman Pasal 6 yang telah disepakati oleh 180 Pihak Negara yang telah menjadi bagian WHO FCTC. Pedoman ini merekomendasikan kepada Pihak Negara untuk, sesuai dengan peraturan perundangan nasional, mendedikasikan pendapatan yang diterima kepada program pengendalian tembakau seperti kegiatan peningkatan kesadaran masyarakat,



promosi kesehatan dan pencegahan penyakit, layanan bantuan berhenti merokok, kegiatan-kegiatan alternatif yang berdampak pada ekonomi dan kegiatan pendanaan bagi struktur-struktur dalam pengendalian tembakau.

***Panduan ini salah dalam mengklaim bahwa sistem yang digunakan oleh industri yang dirancang untuk mengatasi masalah perdagangan ilegal telah sesuai dengan Protokol WHO FCTC untuk Memberantas Perdagangan Ilegal Produk-Produk Tembakau.***

Panduan ini salah dalam mengklaim bahwa sistem yang digunakan oleh industri tembakau, Codentify, telah mematuhi dengan Protokol WHO FCTC untuk Memberantas Perdagangan Ilegal Produk-Produk Tembakau. Sebuah studi yang diselenggarakan oleh Sekretariat WHO FCTC menunjukkan bahwa Codentify tidak memenuhi seluruh persyaratan yang ditetapkan oleh Protokol tersebut, terutama persyaratan bahwa sistem penelusuran dan pencatatan dikendalikan oleh Pihak Negara yang termasuk dalam Protokol.

## Apakah kualitas saran yang diberikan oleh Panduan dapat dipercaya?

Dalam analisisnya mengenai pengaturan pajak tembakau, Panduan ini mengandalkan data dari industri tembakau yang jelas memiliki kepentingan untuk mempertahankan rendahnya pajak tembakau yang berlaku. Perkiraan tentang perdagangan ilegal dan kerugian dalam penerimaan keuntungan adalah berdasarkan laporan ITIC yang lain yang telah dibantah oleh sebuah kajian akademis karena lemahnya metodologi yang digunakan, penggunaan data yang tidak dapat diandalkan, kesimpulan-kesimpulan yang bersifat bias dan banyaknya kesalahan dan ketidaktepatan.<sup>20</sup>

Menilai dari kualitas laporan-laporan ITIC lainnya yang bekerja sama dengan Oxford Economics,<sup>21</sup> dan dukungan mereka kepada kepentingan-kepentingan industri tembakau,<sup>22</sup> pemerintah hendaknya mempertanyakan rekomendasi-rekomendasi yang terdapat dalam Panduan ini.

Pemerintah hendaknya mempertanyakan rekomendasi-rekomendasi yang terdapat di panduan ini.

## Pembahasan

Kelemahan utama dari bagian tentang keterjangkauan atas produk-produk tembakau yang menawarkan konsep keterjangkauan statis untuk mengaburkan fakta bahwa rokok saat ini menjadi terjangkau di banyak negara-negara ASEAN.

Panduan bekerja secara berlawanan dengan praktik-praktik terbaik pengaturan pajak yang diatur dalam Pasal 6 Pedoman WHO FCTC.

Kelemahan utama dari bagian tentang keterjangkauan atas produk-produk tembakau yang menawarkan konsep keterjangkauan statis untuk mengaburkan fakta bahwa saat ini rokok menjadi terjangkau di banyak negara-negara ASEAN.<sup>23</sup>

SEATCA melihat betapa pentingnya pajak cukai bagi anggaran pemerintah dan memandangnya sebagai sebuah alat untuk mencapai tujuan-tujuan ekonomis dan sosial. Perbedaan antara SEATCA dan Panduan terletak pada cara untuk mencapai tujuan-tujuan ini. SEATCA percaya bahwa peningkatan kesehatan penduduk sebagai hasil dari kenaikan cukai rokok (dan alkohol) akan menciptakan tenaga kerja yang lebih produktif, pembangunan ekonomi yang lebih cepat dan membawa kebahagiaan/mengurangi penderitaan di wilayah ini. Semakin sehat dan bahagia populasi penduduk di suatu wilayah akan menciptakan energi untuk mendorong kinerja ekonomi AEC. Saat ini, tembakau bertanggung jawab atas lebih dari 500.000 kematian per tahun di wilayah ASEAN.<sup>24</sup> Kematian terkait tembakau menghasilkan rusaknya produktivitas dan negara-negara ini bahkan belum menghitung berapa besar kerugian yang dideritanya sebagai akibat dari hal ini.

Pasal 6 Pedoman WHO FCTC tentang pengaturan pajak tembakau secara jelas menyebutkan bahwa kebijakan pajak tercantum di dalam kewajiban umum yang diatur dalam Pasal 5.3 WHO FCTC. ITIC merupakan sebuah organisasi yang didanai dan diarahkan oleh industri tembakau. Tentunya empat dari perusahaan-perusahaan tembakau nasional utama (PMI, BAT, JTI dan ITG) masuk dalam daftar sponsor dan tiga diantaranya terdaftar memiliki perwakilan dalam Dewan Direksi ITIC. ITIC memiliki sejarah panjang tentang kegiatan yang dilakukan atas nama industri tembakau. Walau ITIC meremehkan keterkaitannya dengan industri tembakau dengan mengatakan bahwa mereka “didukung oleh lebih dari 100 sponsor korporasi”, Panduan ini menggunakan penghitungan perkiraan perdagangan tembakau ilegal, yang merupakan sesuatu yang dicapai dengan bantuan dari Phillip Morris International.

## Rekomendasi

1. Pemerintah hendaknya membiasakan diri dan memenuhi kewajiban mereka seperti yang diatur dalam WHO Framework Convention on Tobacco Control (FCTC), dan terutama Pasal 6 serta Pasal 5.3 Pedoman WHO FCTC.
2. Pemerintah hendaknya mempertanyakan rekomendasi-rekomendasi yang terdapat di dalam Panduan Reformasi Pajak Cukai ITIC ini.
3. Pemerintah hendaknya membuat kebijakan-kebijakan jangka panjang yang rasional tentang struktur pengaturan pajak tembakau mereka dan mengawasinya secara berkala termasuk pula target-target pajak mereka agar dapat mencapai tujuan-tujuan terkait kesehatan masyarakat dan fiskal.
4. Nilai pajak hendaknya diawasi, dinaikkan atau disesuaikan secara berkala, dan bila memungkinkan secara tahunan, dengan mempertimbangkan perkembangan inflasi dan pertumbuhan pendapatan untuk memastikan pengurangan konsumsi produk tembakau.
5. WHO mendorong seluruh negara untuk mengikuti kebijakan non-keterlibatan dengan ITIC.<sup>25</sup>

---

*Pasal 5.3 WHO FCTC: “Dalam membuat dan memberlakukan kebijakan-kebijakan kesehatan publik terkait pengendalian tembakau, Pihak Negara harus bertindak untuk melindungi kebijakan-kebijakan tersebut dari kepentingan-kepentingan komersil dan lainnya yang dimiliki oleh industri tembakau sebagaimana diatur dalam peraturan perundangan nasional.”*

## Referensi

---

- <sup>1</sup> International Tax and Investment Center (ITIC). (2015). ASEAN Excise Tax Reform: A Resource Manual. Asia Pacific Tax Forum, Indonesia. Dapat dilihat di <http://iticnet.org/images/ASEANExciseTaxReformManual.pdf>
- <sup>2</sup> ITIC meluncurkan ASEAN Tax Excise Manual edisi Bahasa Indonesia, 22 September 2015. Dapat dilihat di <http://www.iticnet.org/news-item/itic-launches-indonesian-edition-of-asean-excise-tax-manual>
- <sup>3</sup> ITIC bertemu dengan pejabat Filipina, 30 September 2015. Dapat dilihat di <http://www.iticnet.org/news-item/itic-meets-with-philippines-officials>
- <sup>4</sup> World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control. (October 2014). Guidelines for Implementation of Article 6 of the WHO FCTC: Price and Tax Measures to Reduce the Demand for Tobacco, adopted by the Conference of the Parties at its sixth session (decision FCTC/COP6(5)). Tersedia di [http://who.int/fctc/treaty\\_instruments/Guidelines\\_Article\\_6\\_English.pdf](http://who.int/fctc/treaty_instruments/Guidelines_Article_6_English.pdf)
- <sup>5</sup> Evan Blecher, Hana Ross and Michal Stoklosa. (2012). Lessons Learned from Cigarette Tax Harmonization in the European Union. *Tob Control* 2013; doi: 10.1136/tobaccocontrol-2012-050728.
- <sup>6</sup> Evan Blecher, Hana Ross and Maria E. Leon. (2012). Cigarette Affordability in Europe. *Tob Control* 2013; doi: 10.1136/tobaccocontrol-2012-050575. Tersedia di <http://tobaccocontrol.bmj.com/cgi/content/abstract/22/4/e6?etoc>
- <sup>7</sup> Campaign for Tobacco Free Kids. (2015). Comprehensive Tobacco Prevention and Cessation Programs Effectively Reduce Tobacco Use. Tersedia di <https://www.tobaccofreekids.org/research/factsheets/pdf/0045.pdf>; diakses pada 10/2/2015
- <sup>8</sup> Campaign for Tobacco Free Kids. Resources: Taxation and Price. Tobacco Tax Success Stories. Tersedia di [http://global.tobaccofreekids.org/en/resources/by\\_issue/taxation\\_price/](http://global.tobaccofreekids.org/en/resources/by_issue/taxation_price/)
- <sup>9</sup> Ross H. and Tesche J. (2015). Pelemahan Government Tax Policies: Common Strategies employed by the Tobacco Industry in Response to Increases in Tobacco Taxes. Dibuat untuk Economics of Tobacco Control Project, School of Economics, University of Cape Town dan Tobacconomics, Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois at Chicago. Tersedia di <http://tobaccoecon.org/publications/reports/>
- <sup>10</sup> International Agency for Research on Cancer. (2011). IARC Handbooks of Cancer Prevention-Tobacco, vol. 14, Effectiveness of Tax and Price Policies for Tobacco Control, Lyon, Perancis. Tersedia di <http://www.iarc.fr/en/publications/pdfs-online/prev/handbook14/handbook14.pdf>
- <sup>11</sup> International Tax and Investment Center and Oxford Economics. (September 2014). Asia-14 Illicit Tobacco Indicator 2013. Tersedia di [http://www.pmi.com/eng/tobacco\\_regulation/illicit\\_trade/Documents/Asia-14%20Illicit%20Tobacco%20Indicator%202013.pdf](http://www.pmi.com/eng/tobacco_regulation/illicit_trade/Documents/Asia-14%20Illicit%20Tobacco%20Indicator%202013.pdf)
- <sup>12</sup> Regaldo C. 922 December 2015). Sin Tax Collection Exceeds Gov't Target. *Rappler*. Tersedia di <http://www.rappler.com/business/46332-sin-tax-collection-exceeds-government-target>
- <sup>13</sup> Singapore Customs. Annual Report 2003/2004; 2005/2006.
- <sup>14</sup> Singapore Customs. Newsletter, Issue 22, January/February 2013.
- <sup>15</sup> World Health Organization. (2014). Secretariat Study of the Basic Requirements of the Racking and Tracing Regime to be Established in accordance with Article 8 of the Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products. WHO White Paper, 2014.
- <sup>16</sup> Kementerian Perindustrian. (2007). Roadmap Industri Hasil Tembakau (IHT), Kesepakatan Hasil Tembakau. Direktorat Jenderal Industri Pertanian dan Kimia, Kementerian Perindustrian, Jakarta, Republik Indonesia.
- <sup>17</sup> Hurt RD, Elbert JO, Achadi A, Croghan IT. (2012). Roadmap to a Tobacco Epidemic: Transnational Tobacco Companies Invade Indonesia. *Tob Control*. 2012 May; 21(3):306-12. Doi: 10.1136/tc.2010.036814. Epub 2011 Aug 18.
- <sup>18</sup> Kementerian Perindustrian. (2015). Keputusan No. 63/M-IND/PER/8/2015. Kementerian Perindustrian, Republik Indonesia.

---

<sup>19</sup> International Tax and Investment Center. (2013). Are Earmarked Taxes on Alcohol and Tobacco A Good Idea? Evidence from Asia. International Tax and Investment Center (ITIC), Washington, DC.

<sup>20</sup> Hana Ross. (20 May 2015). Failed: A Critique of the ITIC/OE Asia-14 Illicit Tobacco Indicator 2013. Bangkok, Southeast Asia Tobacco Control Alliance (SEATCA). Tersedia di [http://seatca.org/dmdocuments/Asia%2014%20Critique\\_Final\\_20May2015.pdf](http://seatca.org/dmdocuments/Asia%2014%20Critique_Final_20May2015.pdf)

<sup>21</sup> Southeast Asia Tobacco Control Alliance. (June 2014). Asia-11 Illicit Tobacco Indicator 2012: More Myth than Fact. Bangkok, Southeast Asia Tobacco Control Alliance (SEATCA). Tersedia di [http://seatca.org/dmdocuments/ITIC%20report\\_more%20Myth%20than%20Fact\\_2%20July%202014.pdf](http://seatca.org/dmdocuments/ITIC%20report_more%20Myth%20than%20Fact_2%20July%202014.pdf)

<sup>22</sup> Tobacco Tactics. International Tax and Investment Center. Tersedia di [http://www.tobaccotactics.org/index.php/International\\_Tax\\_and\\_Investment\\_Center](http://www.tobaccotactics.org/index.php/International_Tax_and_Investment_Center)

<sup>23</sup> Southeast Asia Tobacco Control Alliance. (May 2014). Tobacco Taxes and Prices in ASEAN: An Overview, Southeast Asia Initiative on Tobacco Tax (SITT), Bangkok, Southeast Asia Tobacco Control Alliance (SEATCA). Tersedia di [http://seatca.org/dmdocuments/ASEAN%20Tobacco%20TaxPrice\\_Summary\\_May14%20Final.pdf](http://seatca.org/dmdocuments/ASEAN%20Tobacco%20TaxPrice_Summary_May14%20Final.pdf)

<sup>24</sup> Yen Lian, T and Dorotheo, U. (September 2014). The ASEAN Tobacco Control Atlas, Chap 2, Second Edition, Bangkok, Southeast Asia Tobacco Control Alliance (SEATCA). Tersedia di [http://seatca.org/dmdocuments/2nd%20Edition\\_The%20ASEAN%20Tobacco%20Control%20Atlas\\_Final%20Version.pdf](http://seatca.org/dmdocuments/2nd%20Edition_The%20ASEAN%20Tobacco%20Control%20Atlas_Final%20Version.pdf)

<sup>25</sup> Jamie Doward. (16 May 2015). Former UK Tax Chief under Fire for Joining Smoking Lobbyists. The Guardian. Tersedia di <http://www.theguardian.com/business/2015/may/16/uk-tax-chief-smoking-health-dave-hartnett-tobacco-hmrc>