

Cukai Untuk Siapa: Dominasi Kepentingan Industri dan Lemahnya Koordinasi Dalam Kebijakan Cukai Indonesia

Alya Arminati, Chairunnisa Rahma Humaira, Arini Saraswati Lesmana

Moch. Fauzie Said

Program Studi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Brawijaya

email: alyaarminati@ub.ac.id, arinisaraswati@ub.ac.id, chairunnisa02@ub.ac.id

Abstrak

Kebijakan ekstensifikasi cukai di Indonesia mengalami stagnasi berkepanjangan meskipun memiliki landasan hukum yang memadai. Tulisan ini mempertanyakan mengapa sistem cukai Indonesia gagal berkembang melampaui tiga objek klasik dan terus menunda penerapan cukai baru. Menggunakan metode studi pustaka dengan kerangka teori implementasi kebijakan George C. Edwards III, penelitian ini menganalisis berbagai regulasi, dokumen resmi, dan literatur terkait. Temuan utama menunjukkan bahwa hambatan terbesar bersifat institusional, meliputi komunikasi birokrasi yang inkonsisten, fragmentasi struktural kementerian (*bureaucratic silo*), serta gejala *regulatory capture* oleh kelompok industri yang mendistorsi netralitas pengambil kebijakan. Tulisan ini berkontribusi memberikan perspektif baru dalam studi birokrasi dengan menegaskan bahwa keberhasilan reformasi fiskal tidak ditentukan oleh penyesuaian tarif secara teknis, melainkan pada perbaikan desain koordinasi horizontal dan independensi birokrasi dari intervensi pasar.

Kata kunci: kebijakan cukai, koordinasi birokrasi, pembajakan regulasi, ekstensifikasi cukai, implementasi kebijakan.

Abstract

Indonesia's excise extensification policy has experienced prolonged stagnation despite having an adequate legal framework. This paper questions why the Indonesian excise system has failed to expand beyond three classic objects and continues to delay the implementation of new excises. Using a literature review method within George C. Edwards III's framework of policy implementation theory, this research analyzes various regulations, official documents, and related literature. The main findings indicate that the greatest obstacles are institutional, encompassing inconsistent bureaucratic communication, structural fragmentation of ministries (*bureaucratic silos*), and symptoms of regulatory capture by industrial groups that distort the neutrality of policymakers. This paper contributes a new perspective to the study of bureaucracy by asserting that the success of fiscal reform is not determined by technical tariff adjustments, but rather by improvements in horizontal coordination design and bureaucratic independence from market intervention.

Keywords: excise policy, bureaucratic coordination, regulatory capture, excise extensification, policy implementation.

Pendahuluan

Birokrasi Indonesia di era Reformasi masih terus dihadapkan pada tantangan akut berupa ego sektoral dan lemahnya koordinasi horizontal antar-lembaga (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010). Kegagalan harmonisasi birokrasi ini menjadi potret buram dalam tata kelola kebijakan publik yang bersifat multidimensi, di mana egoisme institusional sering kali melumpuhkan efektivitas program strategis negara. Salah satu bukti empiris paling nyata dari disfungsi birokrasi ini tercermin dalam perumusan dan implementasi kebijakan cukai nasional.

Sebagai instrumen publik yang tidak hanya berfungsi sebagai sumber penerimaan negara (*fiscal tool*) tetapi juga alat pengendalian dampak negatif konsumsi (*sin tax*), cukai secara konseptual menuntut orkestrasi lintas sektor yang matang (Chaloupka, Powell, & Warner, 2019). Namun, kondisi ideal tersebut jauh dari realitas di lapangan. Pada Oktober 2025, dalam sebuah forum diskusi publik, pejabat lintas sektoral dari Kementerian Keuangan, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC), serta Kementerian Kesehatan secara terbuka saling mengakui adanya disharmonisasi pendekatan di mana koordinasi antar-instansi masih tumpang tindih dan berjalan tanpa penyelarasan yang jelas (Hukumonline, 2025). Fakta bahwa pengakuan ini baru muncul setelah puluhan tahun kebijakan berjalan menunjukkan adanya inersia dan kelambatan akut dari mesin birokrasi dalam merespons problem kelembagaan yang bersifat struktural.

Macetnya reformasi dan ekstensifikasi cukai di Indonesia merupakan perwujudan dari fenomena *bureaucratic silo* (sekat birokrasi), di mana kementerian dan lembaga negara bekerja terfragmentasi di dalam kotak logika sektoralnya masing-masing (Bouckaert et al., 2010). Berdasarkan teori implementasi kebijakan, keberhasilan sebuah regulasi sangat dipengaruhi oleh kejelasan komunikasi dan kekuatan struktur birokrasi (Pressman & Wildavsky, 1984). Di Indonesia, struktur tersebut rapuh karena ketiadaan wadah atau forum resolusi konflik yang otoritatif di tingkat kabinet untuk menyelaraskan perbedaan kepentingan.

Dalam kasus tata kelola cukai, benturan internal ini terjadi secara akut: Kementerian Kesehatan bergerak dengan logika perlindungan kesehatan publik, Kementerian Keuangan terjebak dalam orientasi konservatif pemenuhan target anggaran fiskal, sementara Kementerian Perindustrian berfokus pada perlindungan pertumbuhan industri dan investasi. Tanpa adanya mekanisme penyelarasan yang mengikat, mesin birokrasi pada akhirnya berjalan berlawanan arah, saling menjegal, dan mendistorsi fungsi cukai sebagai instrumen pengendalian konsumsi.

Dampak dari fragmentasi struktural dan ketidakjelasan fungsi antar-lembaga ini memicu terjadinya *path dependency*, yaitu kebiasaan institusional yang sulit diubah karena birokrasi terlanjur nyaman dengan pola lama (North, 1990). Akibatnya, inovasi kebijakan menjadi mandek. Hal ini dibuktikan dengan sistem cukai Indonesia yang gagal berkembang melampaui tiga objek klasik (tembakau, alkohol, etil alkohol) sejak undang-undang cukai pertama kali dirumuskan, membuat Indonesia menjadi negara dengan objek cukai paling sedikit di kawasan ASEAN.

Hal ini memicu ketergantungan akut birokrasi fiskal, di mana pada tahun 2018 penerimaan cukai tembakau menyumbang hingga 96 persen dari total penerimaan cukai nasional. Dominasi ini menciptakan bias insentif yang membuat birokrasi enggan melakukan reformasi tarif secara agresif. Di sisi lain, lemahnya komunikasi dan pengawasan lintas sektor antara DJBC, aparat penegak hukum, dan pemerintah daerah berujung pada meledaknya peredaran rokok ilegal yang diperkirakan menyentuh angka 46 persen pada tahun 2024, dengan potensi kerugian negara mencapai Rp97,81 triliun (Indodata Research Center, 2025; CISDI, 2025). Fenomena ini memperlihatkan bagaimana kebijakan tarif yang diputuskan secara sepihak tanpa koordinasi penegakan hukum yang terintegrasi justru menciptakan pasar ilegal yang merugikan negara.

Lebih jauh lagi, celah dari rapuhnya koordinasi horizontal dan kuatnya ego sektoral di dalam tubuh pemerintah pada akhirnya membuka ruang bagi intervensi aktor eksternal, yang berujung pada fenomena *regulatory capture* atau penjinakan regulasi (Stigler, 1971). Kelompok kepentingan ekonomi memanfaatkan fragmentasi birokrasi ini untuk melemahkan netralitas pengambil kebijakan. Studi kasus paling transparan dari gejala pembajakan regulasi ini terlihat pada penundaan ekstensifikasi cukai Minuman Berpemanis Dalam Kemasan (MBDK) yang kajiannya telah mengendap sejak tahun 2009 (Asia News Network, 2024).

Asosiasi industri berpemanis secara konsisten mengeksploitasi kerentanan birokrasi dengan melemparkan narasi ancaman Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) massal dan penurunan investasi ke kementerian sekutu mereka, seperti Kementerian Perindustrian dan Kementerian Ketenagakerjaan. Logika ekonomi makro yang sempit ini berhasil digunakan untuk memblokir desakan dari Kementerian Kesehatan, meskipun urgensi kesehatan dari BPJS menunjukkan pembengkakan biaya akibat penyakit metabolik nyata adanya. Hal ini membuktikan bahwa birokrasi Indonesia masih sangat rentan dan kehilangan independensinya ketika dihadapkan pada tekanan lobi politik pelaku usaha (Baktiar, 2024).

Berdasarkan latar belakang tersebut, kajian dalam tulisan ini berargumen bahwa akar masalah dari stagnasi kebijakan fiskal dan perlindungan publik di Indonesia

bukanlah masalah keterbatasan teknis maupun minimnya data ilmiah, melainkan problem institusional yang mendasar di dalam tubuh birokrasi itu sendiri (North, 1990). Desain koordinasi birokrasi yang ada saat ini tidak memiliki kapasitas yang cukup untuk mengatasi konflik kepentingan antarkementerian dan terlalu rentan terhadap intervensi pasar.

Oleh karena itu, tulisan ini bertujuan untuk mengidentifikasi ketidaksinkronan peran dan miskomunikasi komunikasi birokrasi antar-instansi yang menyebabkan arah kebijakan cukai saling tumpang tindih. Selain itu, kajian ini juga diarahkan untuk menelusuri hambatan institusional dan struktural (*bureaucratic silo*) yang membuat proses perluasan objek cukai baru terus mengalami penundaan. Pada bagian akhir, tulisan ini akan menganalisis secara mendalam mengenai tingkat kerentanan proses pengambilan keputusan birokrasi terhadap intervensi kepentingan industri (*regulatory capture*) yang selama ini mendistorsi fungsi pelayanan publik dan regulasi negara. Melalui analisis dimensi institusional tersebut, kertas kerja ini diharapkan dapat memberikan perspektif baru dalam studi reformasi birokrasi, khususnya mengenai bagaimana penyelarasan kebijakan fiskal dan kesehatan sangat bergantung pada independensi struktural serta perbaikan desain koordinasi horizontal pemerintah.

Landasan Teori

- Teori Implementasi Kebijakan

Teori Implementasi Kebijakan George C. Edwards III (1980) didasarkan pada penelitian ini. Menurut Edwards, keberhasilan atau kegagalan sebuah kebijakan publik tidak semata-mata ditentukan oleh kualitas rancangan; sebaliknya, itu ditentukan oleh empat variabel penting dalam proses pelaksanaannya: komunikasi (*communication*), sumber daya (*resources*), disposisi atau sikap pelaksana (*dispositions*), dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*) (Edwards III, 1980). Jika salah satu variabel lemah, itu akan melemahkan variabel lainnya.

Teori ini merupakan dasar penelitian ini karena secara langsung menjawab paradoks yang terjadi dalam sistem cukai Indonesia: meskipun ada landasan hukum, penelitian teknis, dan bukti internasional, kebijakan cukai tetap tidak bergerak selama bertahun-tahun. Kondisi ini disebut sebagai kegagalan implementasi, bukan kegagalan desain, oleh Edwards. Edwards menyatakan bahwa, dalam variabel komunikasi, implementasi akan terhambat jika instruksi dan koordinasi antar instansi tidak jelas dan tidak konsisten. Dalam forum Hukumonline (2025), pejabat dari Kemenkeu, DJBC, dan Kemenkes mengakui ketidaksepakatan koordinasi yang telah berlangsung selama beberapa dekade (Nafi'ah, 2021).

Edwards menjelaskan variabel struktur birokrasi bahwa organisasi yang terfragmentasi memiliki kecenderungan untuk menghasilkan prosedur yang tidak sinkron dan kebijakan yang berjalan berlawanan arah karena masing-masing unit kerja dalam logika sektoral mereka sendiri tanpa mekanisme koordinasi yang ketat. Dengan demikian, pelatihan fiskal, pengendalian konsumsi, perlindungan industri, dan ketenagakerjaan Kemenkeu dijalankan secara bersamaan tanpa forum pertimbangan yang efektif. Menurut Astuti et al. (2020), situasi ini dikonfirmasi dalam konteks Indonesia. Mereka menyebut faktor utama yang menyebabkan pengelolaan cukai nasional tidak efektif adalah kompleksitas birokrasi dan ketidakjelasan fungsi dan tanggung jawab antar lembaga.

Edwards berpendapat bahwa variabel disposisi menunjukkan bahwa ketika pelaksana kebijakan memiliki minat atau orientasi yang berbeda dari tujuan kebijakan itu sendiri, kebijakan tersebut akan dilaksanakan secara selektif, setengah hati, atau bahkan diarahkan untuk melindungi kepentingan kelompok tertentu (Edwards III, 1980). Dalam hal cukai di Indonesia, pertimbangan yang berbeda dari berbagai lembaga dan tekanan dari kelompok industri secara teratur menggunakan argumen tentang ancaman pengangguran dan penurunan penerimaan untuk mencegah kenaikan tarif dan perluasan objek cukai, secara langsung mengganggu proses pengambilan keputusan. Fakta bahwa diskusi tentang cukai minuman berpemanis baru dimulai pada tahun 2025 menunjukkan bahwa kebijakan yang rumit di tingkat pelaksana dan pengambil keputusan dapat bertahan selama lebih dari sepuluh tahun (Rosyada & Ardiansyah, 2017). Teori Edwards III dengan demikian tidak hanya menjelaskan mengapa sistem cukai Indonesia stagnan, tetapi juga memberikan kerangka analitis untuk mengidentifikasi di titik mana dalam proses implementasinya kegagalan itu terjadi.

Metode

Tulisan ini menggunakan metode studi pustaka yang dilakukan dengan cara mengumpulkan, menelaah, dan menganalisis berbagai sumber literatur tertulis sebagai dasar argumen. Metode ini berfokus pada pencarian data pustaka dan informasi melalui dokumen-dokumen yang relevan dengan objek penelitian untuk menjawab permasalahan birokrasi dan kebijakan cukai secara komprehensif (Zed, 2004). Penulis menempatkan literatur bukan hanya sebagai bahan pendukung, melainkan sebagai sumber data utama yang dibedah untuk menemukan fakta mengenai hambatan institusional yang terjadi.

Proses analisis dalam studi pustaka ini dilakukan dengan melakukan penelusuran sistematis terhadap berbagai regulasi, laporan resmi lembaga otoritas, serta hasil penelitian terdahulu dalam jurnal akademik. Seluruh bahan pustaka tersebut dikaji secara mendalam untuk melihat konsistensi antar-kebijakan serta untuk memetakan konflik kepentingan yang menghambat proses ekstensifikasi cukai. Dengan membandingkan teks regulasi dan laporan-laporan strategis, penulis dapat mengidentifikasi pola hubungan

antar-instansi serta pengaruh pihak eksternal dalam birokrasi tanpa memerlukan data lapangan secara langsung.

Hasil dan Pembahasan

4.1 Disharmonisasi Peran dan Kegagalan Komunikasi Birokrasi Antar-Instansi

Permasalahan mendasar dalam tata kelola kebijakan fiskal-kesehatan di Indonesia berakar pada buruknya variabel komunikasi di dalam mesin birokrasi pemerintah. Mengacu pada teori implementasi kebijakan George C. Edwards III, keberhasilan suatu regulasi sangat ditentukan oleh bagaimana instruksi dan koordinasi horizontal ditransmisikan secara konsisten dan jelas antar-pelaksana kebijakan. Ketika jembatan komunikasi tersebut rapuh, kebijakan yang dihasilkan akan mengalami hambatan besar dalam pelaksanaannya.

Kondisi patologis ini terkonfirmasi secara transparan dalam forum diskusi kebijakan pada Oktober 2025. Dalam forum tersebut, institusi-institusi kunci seperti Kementerian Keuangan, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC), dan Kementerian Kesehatan secara terbuka saling mengakui bahwa koordinasi antar-instansi dalam kebijakan cukai masih tumpang tindih dan sangat membutuhkan penyelarasan. Fakta bahwa pengakuan kolektif ini baru mengemuka setelah perumusan kebijakan berjalan puluhan tahun merefleksikan adanya kelambatan akut dari respons birokrasi dalam mendeteksi serta menyelesaikan disfungsi komunikasi yang bersifat struktural.

Ketidaksinkronan peran ini diperparah oleh ketiadaan sebuah forum koordinasi horizontal yang bersifat permanen dan memiliki otoritas legal-formal untuk menyelaraskan ego sektoral di tingkat kabinet. Padahal, konseptualisasi cukai menurut Cnossen (1977) menegaskan bahwa instrumen ini memiliki karakteristik sangat selektif (*selectivity*) dan bertujuan khusus mendiskriminasi barang berbahaya (*discrimination in intent*) demi perlindungan publik.

Namun, karakteristik multidimensi ini menuntut orkestrasi lintas sektoral yang matang, sesuatu yang gagal diwujudkan oleh birokrasi Indonesia. Tanpa wadah penyelarasan yang otoritatif, setiap kementerian akhirnya tenggelam dalam logika sektoral dan indikator kinerja utamanya masing-masing.

Kementerian Keuangan secara rigid mengutamakan peran cukai sebagai mesin pemenuh target penerimaan fiskal jangka pendek. Di sisi lain, DJBC membatasi diri pada fungsi teknis kepabeanan dan penetapan tarif, sedangkan Kementerian Kesehatan bergerak atas dasar doktrin pembatasan konsumsi zat berbahaya demi keselamatan jangka panjang. Situasi ini dikonfirmasi dalam konteks kelembagaan Indonesia oleh Astuti dkk. (2020). Mereka menyebutkan bahwa faktor utama yang menyebabkan pengelolaan cukai

nasional tidak efektif adalah tingginya kompleksitas birokrasi serta ketidakjelasan fungsi dan tanggung jawab antar-lembaga negara.

Dampak merusak dari kegagalan komunikasi horizontal ini terlihat nyata pada anomali penegakan hukum di lapangan, khususnya terkait meledaknya peredaran rokok ilegal. Sepanjang tahun 2024, peredaran rokok ilegal diperkirakan meroket tajam dari angka kisaran 28 persen hingga 30 persen, bahkan menyentuh angka ekstrem sebesar 46 persen di beberapa wilayah.

Berdasarkan data Indodata Research Center (2025), lonjakan peredaran produk tanpa pita cukai resmi ini memicu potensi kerugian negara yang sangat masif, yakni mencapai Rp97,81 triliun. Di sisi lain, estimasi internal dari DJBC Kementerian Keuangan juga memperkirakan bahwa kebocoran ini berpotensi menghilangkan penerimaan negara sebesar Rp15 triliun hingga Rp25 triliun setiap tahunnya.

Paradoks kelembagaan ini menjadi bukti empiris yang tidak terbantahkan di lapangan. Ketika Kementerian Keuangan mengambil keputusan menaikkan tarif cukai secara sepihak demi mengejar target anggaran, namun tidak dibarengi komunikasi dan pengawasan yang terintegrasi dengan aparat hukum serta pemerintah daerah, kebijakan tersebut justru memicu anomali pasar. Akibatnya, peredaran rokok ilegal makin subur, yang pada akhirnya merugikan penerimaan negara sekaligus menggagalkan tujuan mendasar dari pengendalian konsumsi itu sendiri.

4.2 Fragmentasi Struktural dan Hambatan Silo Birokrasi dalam Ekstensifikasi Cukai

Disfungsi birokrasi berikutnya yang melumpuhkan inovasi kebijakan fiskal di Indonesia terletak pada fenomena *bureaucratic silo* (sekat birokrasi). Ini merupakan sebuah kondisi di mana organisasi pemerintahan terfragmentasi secara struktural dan terjebak dalam pembagian bilik-bilik kerja yang tertutup (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010). Karakteristik birokrasi yang terkotak-kotak ini membuat masing-masing unit bekerja dalam logikanya sendiri tanpa adanya mekanisme kolaborasi horizontal yang ketat.

Hambatan institusional inilah yang menjadi alasan utama mengapa kebijakan ekstensifikasi cukai di Indonesia mengalami stagnasi berkepanjangan selama lebih dari dua dekade era Reformasi. Sistem cukai nasional terbukti tidak mampu berkembang melampaui tiga objek klasik yang telah dirumuskan sejak undang-undang cukai pertama kali dibuat, yaitu hasil tembakau, etil alkohol, dan minuman mengandung etil alkohol.

Berdasarkan laporan International Tax and Investment Center (2016), kemandekan inovasi ini menempatkan Indonesia pada posisi yang memprihatinkan

sebagai negara dengan objek cukai paling sedikit di antara seluruh negara di kawasan ASEAN. Dalam perspektif teori implementasi kebijakan George C. Edwards III, situasi kelumpuhan inovasi ini sangat dipengaruhi oleh variabel struktur birokrasi yang terfragmentasi serta variabel disposisi atau sikap dari para aktor pelaksana kebijakan. Edwards III menjelaskan bahwa organisasi yang terfragmentasi secara struktural memiliki kecenderungan bawaan untuk memproduksi prosedur yang tidak sinkron dan melahirkan kebijakan yang berjalan saling bertolak belakang.

Lebih lanjut, ketika pelaksana kebijakan memiliki minat, orientasi, atau pemahaman yang berbeda dari tujuan esensial dari kebijakan itu sendiri, maka regulasi tersebut hanya akan dilaksanakan secara selektif. Kebijakan dieksekusi setengah hati, atau bahkan sengaja diarahkan untuk mengamankan kepentingan kelompok tertentu.

Benturan disposisi antarkementerian ini terlihat sangat gamblang pada sikap defensif yang ditunjukkan oleh Kementerian Perindustrian dan Kementerian Ketenagakerjaan. Sikap ini muncul setiap kali wacana penambahan objek cukai baru dilemparkan ke ruang publik, khususnya pada rencana pengenaan cukai Minuman Berpemanis Dalam Kemasan (MBDK).

Ketidaksamaan orientasi antarkementerian ini menciptakan kondisi *path dependency*, sebuah kecenderungan institusional di mana birokrasi menolak perubahan radikal dan memilih mempertahankan pola kebijakan lama karena faktor kenyamanan jangka pendek (North, 1990). Padahal, secara yuridis, komoditas minuman berpemanis telah memenuhi seluruh prasyarat objektif sebagai barang kena cukai sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai. Produk tersebut terbukti memenuhi syarat konsumsinya perlu dikendalikan, peredarannya perlu diawasi, serta penggunaannya menimbulkan eksternalitas negatif bagi masyarakat.

Urgensi empiris dari aspek kesehatan dan finansial pun sudah sangat mengkhawatirkan. Data dari BPJS Kesehatan mencatat pembengkakan biaya jaminan kesehatan akibat penyakit diabetes dan gangguan metabolisme melonjak signifikan. Angka beban ini naik dari Rp430,8 miliar pada tahun 2014 menjadi Rp568,7 miliar hanya dalam waktu dua tahun pada 2016.

Ironisnya, meskipun rencana pengenaan cukai MBDK ini telah dimasukkan secara berulang dalam dokumen negara Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal (KEM-PPKF) dari tahun 2022 hingga 2025, serta ditegaskan dalam Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2023, realisasinya nihil. Implementasinya tetap berujung pada penundaan tanpa batas waktu dengan alasan birokrasi yang klise, yaitu selalu berlandung di balik argumen mempertimbangkan kondisi ekonomi dan daya beli masyarakat.

4.3 Praktik *Regulatory Capture* dan Distorsi Pengambilan Keputusan dari Intervensi Industri

Rapuhnya desain koordinasi kelembagaan dan kuatnya sekat ego sektoral di internal pemerintah pada akhirnya membuka celah lebar bagi terjadinya fenomena *regulatory capture* atau pembajakan regulasi oleh kekuatan pasar (Stigler, 1971; Baktiar, 2024). Kondisi patologis ini terjadi ketika institusi birokrasi yang memegang otoritas regulasi dan seharusnya bertindak imparial demi kemaslahatan publik, justru berhasil diintervensi, diarahkan, dan "dijinakkan" oleh kelompok-kelompok industri yang seharusnya dikendalikan oleh negara.

Kelompok kepentingan ekonomi secara cerdas mengeksploitasi kerentanan fragmentasi birokrasi ini untuk mengamankan keuntungan bisnis mereka. Mereka melemparkan narasi ancaman ekonomi seperti potensi penurunan nilai investasi, terganggunya iklim usaha, hingga hantu Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) massal. Narasi ini diarahkan langsung ke jantung sekutu institusional mereka di dalam pemerintahan, yaitu Kementerian Perindustrian dan Kementerian Ketenagakerjaan.

Kasus macetnya ekstensifikasi cukai MBDK yang kajian ilmiah dan akademisnya telah mengendap sejak tahun 2009 adalah contoh konkret bagaimana lobi industri berhasil merusak netralitas pengambil kebijakan fiskal di Indonesia. Penundaan kebijakan cukai MBDK yang berkepanjangan ini memperlihatkan bagaimana birokrasi Indonesia menderita inferioritas akut terhadap intervensi industri. Padahal di sisi lain, bukti-bukti empiris berskala internasional sudah sangat kuat dan meyakinkan. Berdasarkan data yang dirilis oleh Bank Dunia (*World Bank*), tercatat sebanyak 117 negara di dunia, termasuk negara-negara tetangga di Asia Tenggara seperti Thailand, Filipina, dan Malaysia, telah sukses mengadopsi dan mengimplementasikan kebijakan cukai minuman berpemanis.

Pengalaman empiris global di Meksiko pasca-penerapan kebijakan serupa pada tahun 2014 juga membuktikan keberhasilan instrumen fiskal ini. Kebijakan tersebut berhasil menurunkan tingkat konsumsi produk berbahaya hingga 12 persen per kapita per hari tanpa memicu lonjakan angka pengangguran yang berarti.

Keberhasilan masif di berbagai belahan dunia ini menunjukkan bahwa argumen-argumen yang diproduksi oleh kelompok industri mengenai ancaman kehancuran ekonomi adalah mitos yang sangat dilebih-lebihkan. Namun ironisnya, taktik ketakutan tersebut tetap efektif melumpuhkan keberanian politik pengambil keputusan di Indonesia.

Distorsi dalam sistem pengambilan keputusan ini diperparah oleh adanya dilema struktural berupa ketergantungan anggaran fiskal negara yang sangat akut pada komoditas hasil tembakau. Berdasarkan laporan data dari DJBC pada tahun 2018, penerimaan dari sektor cukai hasil tembakau menyumbang angka yang sangat fantastis, yakni sebesar

Rp153 triliun. Angka ini setara dengan 96 persen dari total keseluruhan penerimaan cukai nasional yang bernilai Rp159,7 triliun.

Ketergantungan absolut pada satu jenis komoditas ini melahirkan bias insentif yang destruktif di internal Kementerian Keuangan. Birokrasi fiskal dipaksa bersikap sangat konservatif dan dihantui ketakutan sistemis dalam menaikkan tarif secara agresif atau memperluas objek cukai baru. Mereka cemas kebijakan tersebut akan mengganggu stabilitas penerimaan kas negara dalam jangka pendek.

Pada titik inilah fungsi luhur cukai sebagai instrumen pengendalian konsumsi zat berbahaya (*sin tax*) demi kesehatan publik didegradasi menjadi sekadar instrumen pengumpul dana (*revenue collector*). Akibat absennya mekanisme koordinasi yang independen dan berwibawa, mesin birokrasi Indonesia pada akhirnya terus berjalan berlawanan arah dan takluk pada kepentingan sempit kelompok industri pelaku usaha.

Penutup

Kebijakan cukai di Indonesia menghadapi kebuntuan sistemis yang akar permasalahannya bersifat institusional dan birokratis, bukan karena kendala teknis ataupun ketiadaan regulasi. Meskipun landasan hukum dan kajian akademis sudah tersedia, agenda reformasi ini tetap berjalan di tempat akibat tiga masalah struktural yang saling mengunci, yaitu inkohorensi kebijakan akibat konflik kepentingan antar-instansi, fragmentasi koordinasi horizontal (*bureaucratic silo*), serta gejala *regulatory capture* di mana kelompok industri mengeksploitasi sekat birokrasi tersebut. Problem patologis ini melahirkan fenomena *path dependency* yang mengakar selama puluhan tahun, di mana ketergantungan anggaran fiskal negara secara ekstrem pada cukai hasil tembakau mengunci birokrasi ke dalam pola kebijakan lama yang kaku dan sulit diubah.

Kegagalan paling nyata dari disfungsi kelembagaan ini tercermin pada tertundanya ekstensifikasi objek cukai baru, khususnya pada komoditas minuman berpemanis yang wacananya terus tertunda dan mengendap sejak tahun 2009. Indonesia tertinggal jauh dari ratusan negara lain yang telah sukses menerapkan kebijakan serupa bukan karena ketidakmampuan teknis birokratnya, melainkan karena ketiadaan mekanisme koordinasi yang cukup kuat untuk merekonsiliasi kepentingan yang saling bertabrakan antara Kementerian Keuangan, Kementerian Kesehatan, Kementerian Perindustrian, Kementerian Ketenagakerjaan, dan DJBC. Akibat absennya wadah penyelarasan yang otoritatif di tingkat kabinet, fungsi cukai sebagai instrumen pengendalian konsumsi zat berbahaya (*sin tax*) demi kesehatan publik didegradasi menjadi sekadar instrumen pengumpul dana (*revenue collector*) yang rentan takluk pada lobi lobi politik pelaku usaha.

Sebagai langkah solutif, pemerintah perlu merombak desain struktural birokrasi melalui pembentukan forum koordinasi lintas sektor yang bersifat permanen dan memiliki otoritas nyata yang mengikat untuk menyelesaikan ego sektoral antarkementerian. Forum ini harus melibatkan instansi kunci seperti Kementerian Keuangan, Kementerian Kesehatan, Kementerian Perindustrian, dan DJBC dalam satu mekanisme pengambilan keputusan yang memiliki panduan resolusi konflik yang jelas. Bersamaan dengan itu, aspek transparansi dalam proses penyusunan regulasi harus diperkuat guna membentengi independensi mesin birokrasi dari intervensi serta tekanan lobi politik kelompok kepentingan ekonomi, sehingga kebijakan yang dihasilkan benar-benar berpijak pada data ilmiah dan berorientasi penuh bagi kemaslahatan publik.

Referensi

- Astuti, E.D. *et al.*, 2020. Efektivitas pengelolaan cukai hasil tembakau di Indonesia. *Jurnal Perspektif Bea dan Cukai*, 4(2), pp. 1–15.
- Aulana, M.S. *et al.*, 2025. Tantangan penegakan hukum peradilan pajak terhadap industri rokok ilegal di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Bisnis dan Perpajakan (Bijak)*, 7(1), pp. 1–15.
- Baktiar, R.A., 2024. Regulatory capture: Tantangan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik di negara demokrasi. *Prosiding KNAPHTN*, 2(1), pp. 69–85.
- Bouckaert, G., Peters, B.G. & Verhoest, K., 2010. *The coordination of public sector organizations: Shifting patterns of public management*. Palgrave Macmillan.
- Chaloupka, F.J., Powell, L.M. & Warner, K.E., 2019. The use of excise taxes to reduce tobacco, alcohol, and sugary beverage consumption. *Annual Review of Public Health*, 40, pp. 187–201. Tersedia di: <https://doi.org/10.1146/annurev-publhealth-040218-043816>.
- CISDI, 2025. *Jangan salahkan cukai, maraknya rokok ilegal akibat lemahnya penegakan hukum*. Tersedia di: <https://cisdi.org/artikel/stop-rokok-ilegal> [Diakses 17 Juni 2026].
- Dwihanggrian, M.N. & Achadi, A., 2023. Efektifitas cukai minuman berpemanis untuk mengurangi diabetes melitus tipe 2: Tinjauan sistematis. *PREPOTIF: Jurnal Kesehatan Masyarakat*, 7(1), pp. 183–192.
- Edwards III, G.C., 1980. *Implementing public policy*. Congressional Quarterly Press.
- Fachrudin, M., 2018. Analisis fisibilitas minuman berpemanis sebagai obyek cukai dan penerapan pemungutannya di Indonesia. *Prosiding Seminar Nasional Akuntansi I Universitas Pamulang*, pp. 1–15. ISSN: 977 25993430 04.
- Gunardi, Veranita, M., Agung, T. & Febyola, D., 2021. Pengaruh kebijakan pengenaan tarif cukai rokok. *Co-Management*, 4(2), pp. 710–720.
- Hukumonline, 2025. *Disharmonisasi pendekatan fiskal dan kesehatan dalam kebijakan cukai rokok*. Tersedia di: <https://www.hukumonline.com/berita/a/disharmonisasi-pendekatan-fiskal-dan-kesehatan-dalam-kebijakan-cukai-rokok-lt68e51575c0530/> [Diakses 17 Juni 2026].

- Indonesia.go.id, 2024. *Mengapa Indonesia butuh cukai minuman berpemanis? Fakta dan data terbaru*. Tersedia di: <https://indonesia.go.id> [Diakses 17 Juni 2026].
- Indodata Research Center, 2025. Indodata: Peredaran rokok ilegal rugikan negara Rp97,81 triliun. *ANTARA News*, 17 Februari. Tersedia di: <https://www.antaranews.com/berita/4651769/indodata-peredaran-rokok-ilegal-rugikan-negara-rp9781-triliun> [Diakses 17 Juni 2026].
- Lewit, E.M. & Coate, D., 1982. The potential for using excise taxes to reduce smoking. *Journal of Health Economics*, 1(2), pp. 121–145. Tersedia di: [https://doi.org/10.1016/0167-6296\(82\)90016-6](https://doi.org/10.1016/0167-6296(82)90016-6).
- Nafi'ah, B.A., 2021. Strategi kebijakan kenaikan tarif cukai hasil tembakau dalam rangka menekan konsumsi rokok Indonesia. *Journal of Governance and Administrative Reform*, 2(1), pp. 1–15.
- North, D.C., 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Ortax, 2024. *Bagaimana regulasi pajak minuman berpemanis di Asia Tenggara?* Tersedia di: <https://ortax.org/pengenaan-pajak-minuman-berpemanis-di-asia-tenggara> [Diakses 17 Juni 2026].
- Pressman, J.L. & Wildavsky, A., 1984. *Implementation*. ke-3. University of California Press.
- Rosyada, H. & Ardiansyah, B.G., 2017. Analisis fisibilitas pengenaan cukai atas minuman berpemanis (sugar-sweetened beverages). *Kajian Ekonomi dan Keuangan*, 1(3), pp. 229–241. Tersedia di: <https://doi.org/10.31685/kek.v1i3.291>.
- Stigler, G.J., 1971. The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), pp. 3–21.
- Wulandari, F. & Waluyo, 2019. Efektivitas pemanfaatan dana bagi hasil cukai hasil tembakau dalam bidang kesehatan di Kota Surakarta tahun 2018. *Jurnal Bestuur*, 7(1), pp. 1–15.
- Yudistira, I.M.C., 2026. Penegakan hukum pidana terhadap penyebaran rokok ilegal di Indonesia. *Perspektif Administrasi Publik dan Hukum*, 3(1), pp. 60–70.
- Zed, M., 2004. *Metode penelitian kepustakaan*. Yayasan Obor Indonesia.